

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Alueet • 2019:56

Kannustimet tuottavat tulosta

Sylvia-hankekokonaisuuden vaikuttavuuden arviointi



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:56

Kannustimet tuottavat tulosta

Sylvia-hankekokonaisuuden vaikuttavuuden arviointi



**TURVAPAIKKA-,
MAAHANMUUTTO- JA
KOTOUTTAMISRAHASTO**

Euroopan unionin tuella

Työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN PDF: 978-952-327-461-7

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		25.10.2019
Tekijät	Elina Ekholm, Kati Tuokkola, Hannu-Pekka Huttunen, Viola Pulkkinen		
Julkaisun nimi	Kannustimet tuottavat tulosta Sylvia-hankekokonaisuuden vaikuttavuuden arviointi		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:56		
Diaari/ hankenumero	TEM/1537/00.04.03/2018	Teema	Alueet
ISBN PDF	978-952-327-461-7	ISSN PDF	1797-3562
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-461-7		
Sivumäärä	73	Kieli	suomi
Asiasanat	aluekehitys, kehittämishankkeet, arviointi, kotouttaminen, pakolaiset, kunnat, korvaukset, kannustimet		

Tiivistelmä

Tässä arviointiraportissa tarkastellaan työ- ja elinkeinoministeriön AMIF-rahoitteisen Sylvia-hankekokonaisuuden (2015–2018) vaikuttavuutta. Hankkeiden tavoitteena on ollut lisätä kuntapaikkojen saatavuutta kansainvälistä suojelua saaneille ja tehostaa pakolaisten kuntiin sijoittamista myöntämällä kunnille taloudellisia lisätukia sekä edistää pakolaistyötä tekevien osaamista ja verkostoitumista.

Arvioinnin tulosten mukaan lisäetuilla on tuettu pakolaisten vastaanoton käynnistämistä, jatkuvuutta ja kehittämistä kunnissa. Lisätukien avulla on muodostettu hätätapauksia vastaanottavien kuntien verkosto. Erityisesti hankkeen tuet on koettu tärkeiksi pienissä kunnissa. Kyselyyn vastanneista kunnista 74 % koki lisäetut tarpeellisiksi myös jatkossa.

Suurin osa kunnista oli käyttänyt lisätukia henkilöstökuluihin ja koulutukseen sekä muihin kotouttamista tukeviin toimiin. Lisäetut vahvistivat joissain tapauksissa yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa. Valtaosa arviointiin osallistuneista koki, että kuntien tulisi myös jatkossa voida päättää lisätukien kohdentamisesta.

Arvioinnin perusteella suositellaan pidempää hankekautta, lisää joustavuutta vakioyksikkökustannuksiin ja tuen käytön kriteereihin sekä mahdollisimman proaktiivista ja selkeää tiedotusta kunnille.

Arvioinnin mukaan hankekokonaisuus on onnistunut tavoitteessaan lisätä kuntapaikkojen saatavuutta ja tehostaa pakolaisten kuntiin sijoittamista. Tulosten perusteella lisätukirahoitus ja osaamisen tukeminen kunnissa on tarpeen jatkossakin.

TEM:n yhteyshenkilö: Alue- ja kaupunkikehitys, kotouttaminen / Hanna-Maria Hyttinen, puh. 02950 47203

Kustantaja	Työ- ja elinkeinoministeriö
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi

Presentationsblad

Utgivare	Arbets- och näringsministeriet		25.10.2019
Författare	Elina Ekholm, Kati Tuokkola, Hannu-Pekka Huttunen, Viola Pulkkinen		
Publikationens titel	Utvärdering av Sylvia-projekthelhetens effekter Incitament ger resultat		
Publikationsseriens namn och nummer	Arbets- och näringsministeriets publikationer 2019:56		
Diarie-/ projektnummer	TEM/1537/00.04.03/2018	Tema	Regionerna
ISBN PDF	978-952-327-461-7	ISSN PDF	1797-3562
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-461-7		
Sidantal	73	Språk	finska
Nyckelord	regional utveckling, utvecklingsprojekt, utvärdering, integrationsfrämjande, flyktingar, kommuner, ersättningar, incitament		
Referat <p>I denna utvärderingsrapport granskas effekterna av arbets- och näringsministeriets Sylvia-projekthelhet (2015–2018) som finansieras med AMIF-stöd. Målet för projekten har varit att öka tillgången på kommunplatser och effektivisera kommunplaceringen genom att bevilja kommunerna ekonomiska tilläggsstöd samt främja kunnandet och nätverkandet hos de som arbetar bland flyktingar.</p> <p>Enligt resultaten från utvärderingen har man med tilläggsstöden stött inledandet, kontinuiteten och utvecklandet av mottagandet. Med hjälp av tilläggsstöden har man skapat ett nätverk av kommuner som tar emot akuta fall. Särskilt små kommuner har upplevt projektstöden som viktiga. Av de kommuner som svarat på enkäten upplevde 74 % att tilläggsstöden är nödvändiga även i fortsättningen.</p> <p>Större delen av kommunerna har använt tilläggsstöden till personalkostnader och utbildning samt andra integrationsfrämjande åtgärder. Tilläggsstöden stärkte i vissa fall samarbetet med tredje sektorn. Merparten av deltagarna i utvärderingen upplevde att kommunerna borde besluta om allokeringen av tilläggsstöd.</p> <p>Med stöd av utvärderingen rekommenderas en längre projektperiod, mer flexibilitet i fråga om standardiserade skalor av enhetskostnader och kriterier för användningen av stöd samt en så proaktiv och tydlig information som möjligt till kommunerna.</p> <p>Enligt utvärderingen har projekthelheten lyckats med sin målsättning att öka tillgången på kommunplatser och effektivisera kommunplaceringen. Enligt resultaten är det nödvändigt med finansiering genom tilläggsstöd och stödda kunnandet i kommunerna även i fortsättningen.</p> <p>Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Region- och stadsutveckling / Hanna-Maria Hyttinen, tfn 02950 47203</p>			
Förläggare	Arbets- och näringsministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Economic Affairs and Employment		25 October 2019
Authors	Elina Ekholm, Kati Tuokkola, Hannu-Pekka Huttunen, Viola Pulkkinen		
Title of publication	Evaluation of the effectiveness of the Sylvia project Incentives deliver results		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2019:56		
Register number	TEM/1537/00.04.03/2018	Subject	Regions
ISBN PDF	978-952-327-461-7	ISSN (PDF)	1797-3562
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-461-7		
Pages	73	Language	Finnish
Keywords	regional development, development projects, evaluation, integration, refugees, municipalities, compensation, incentives		
Abstract <p>This report evaluates the effectiveness of the AMIF-funded Sylvia projects (2015–2018) of the Ministry of Economic Affairs and Employment. The projects were designed to increase resettlement of refugees in municipalities, to enhance the efficiency of placement by providing additional financial support to municipalities, and to promote the expertise and networking of those working with refugees.</p> <p>The results showed that additional subsidies were used to support the launch, continuity and development of reception work. With additional subsidies, a network of municipalities able to provide emergency resettlement was formed. Subsidies provided as part of the projects were deemed important, especially in small municipalities. 74% of the municipalities responding to the survey felt that additional subsidies would be necessary in the future.</p> <p>Most municipalities had used additional subsidies to cover personnel costs, to provide training and to take other measures to support the integration of refugees. In some cases, the additional subsidies strengthened cooperation with the third sector. The majority of those who participated in the evaluation felt that municipalities themselves should decide on how additional subsidies were allocated.</p> <p>Recommendations made based on the evaluation include a longer project period, more flexibility in standard unit costs and support criteria, and provision of proactive and clear information to municipalities.</p> <p>According to the evaluation, the project has successfully met its objective of increasing resettlement of refugees in municipalities and improving the efficiency of placement in municipalities. The results suggest that additional support will be required in financing and in building competence.</p> <p>Contact person at the Ministry of Economic Affairs and Employment: Hanna-Maria Hyttinen, Regional and Urban Development, tel. +358 29 504 7203</p>			
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment		
Distributed by/ publication sales	Electronic version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

Tiivistelmä	9
1 Johdanto	11
2 Taustaa	13
2.1 Pakolaisten kuntiin sijoittaminen ja muuttuva toimintaympäristö	13
2.2 Sylvia-hankkeen tukimuodot kunnille	16
2.3 Sylvia-hankkeen toteumat	21
3 Arviointikysymykset ja -aineisto	27
3.1 Arviointikysymyksenä toimenpiteiden vaikuttavuus	27
3.2 Arviointiaineistona kysely ja haastattelut	28
4 Taloudelliset lisätuet	31
4.1 Vastaanottoon vaikuttavat tekijät	31
4.2 Lisätukien merkitys pakolaisia vastaanottaneille kunnille	34
4.3 Lisätukien merkitys kuntapaikkaneuvotteluissa ELY-keskusten näkökulmasta	40
4.4 Lisätukien käyttö sekä seuranta ja raportointi	45
5 Osaamisen kehittäminen ja verkostoitumisen tukeminen	50
5.1 Arvioita hankkeen järjestämisestä tilaisuuksista ja materiaaleista	50
5.2 Pakolais- ja kotouttamistyötä koskevia koulutustarpeita	52
6 Tukitarpeet tulevaisuudessa	54
6.1 Taloudellista tukea koskevat ehdotukset AMIF-loppukaudelle ja sen jälkeen	54
6.2 Pakolais- ja kotouttamistyön kehittämistä koskevat muut tukitarpeet ..	56
7 Yleisarvio hankkeesta	59
8 Johtopäätökset ja kehittämissuosituks	63
Liite 1: Sylvia-hankkeiden taloudellisia lisätukia saaneet kunnat	69

Tiivistelmä

Tässä arviointiraportissa tarkastellaan Sylvia-hankekokonaisuuden (2015–2018) vaikuttavuutta. Sylvia-hankekokonaisuuden tavoitteena on ollut lisätä kuntapaikkojen saatavuutta ja tehostaa kuntiin sijoitusta myöntämällä kunnille taloudellisia lisätukia. Lisäksi hanke on edistänyt pakolaistyötä tekevien osaamista ja verkostoitumista järjestämällä erilaisia koulutuksia ja tuottamalla materiaalia. Arviointiaineisto koostuu Sylvia-lisätukia saaneille kunnille lähetetystä kyselystä (n=50) ja asiantuntija-haastatteluista (n=39), arviointityöpajasta (osallistujia 20) ja hankedokumenteista.

Tulosten mukaan Sylvia-hankekokonaisuus on selkeästi onnistunut tavoitteessaan lisätä kuntapaikkojen saatavuutta kansainvälistä suojelua saaneille ja tehostaa pakolaisten kuntiin sijoittamista. Sylvia-hankekokonaisuus on lähtökohtaisesti tukenut sopimusperusteista kuntiin muuttoa. Kuntien kannalta erittäin merkittävää on ollut se, että alkuperäistä kohdennusta kiintiöpakolaisten vastaanoton sujuvoittamisesta laajennettiin vuoden 2015 tilanteen seurauksena koskemaan myös turvapaikkamennettelyssä kansainvälistä suojelua saaneiden vastaanottoa.

Sylvia-hankkeiden kunnille maksamat taloudelliset lisätuet ovat muodostuneet kuntapaikkojen määrällisiin päätöksiin perustuen myönnettävästä bonusrahasta, valtion laskennallisen korvauksen lisäosana maksetusta tuesta ja hätätapauksina tulevien kiintiöpakolaisten vastaanottamisen tuesta. Bonusrahalla on erityisesti tuettu vastaanoton käynnistämistä ja lisäosalla vastaanoton jatkuvuutta ja kehittämistä. Kyselyyn vastanneista kunnista kolme neljäsosaa (74 %) koki taloudellisen lisätukirahoituksen tarpeelliseksi myös jatkossa, jotta kunta voi vastaanottaa pakolaisia.

Sylvia-lisätukia saaneista kunnista 23 % oli alle 5 000 asukkaan kuntia ja 47 % alle 10 000 asukkaan kuntia. Eniten tukia olivat saaneet 10 001–25 000 kokoluokan kunnat. Sylvia-lisätuet onkin nähty merkityksellisiksi erityisesti pienissä, alle 5000 asukkaan kunnissa ja hankekokonaisuus on ollut myötävaikuttamassa siihen, että

pienissä kunnissa pakolaisten vastaanotto on lisääntynyt. Sylvia-hankekokonaisuuden ansiota on myös se, että Suomessa on noin kahdenkymmenen hätätapauksia vastaanottavan kunnan verkosto.

Suurin osa kunnista oli käyttänyt lisätukia henkilöstön palkkauskuluihin ja koulutukseen sekä moniin erilaisiin kotouttamista tukeviin toimintoihin kuntoutuksen, ope- tuksen, kulttuurin ja liikunnan alalla. Lisätuet vahvistivat joissain tapauksissa myös yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa sekä edesauttoivat erilaisten kuntoutumista tukevien palveluiden ostoa haavoittuvassa asemassa oleville pakolaisille. Valtaosa arviointiin osallistuneista oli sitä mieltä, että päätösvalta lisätukien kohdentumi- sesta pitäisi olla kunnilla itsellään myös jatkossa.

Hankkeen järjestämät koulutustilaisuudet ovat tarjonneet tietoa ja mahdollisuuden kokemusten vaihtoon ja verkostoitumiseen ja kaikki tilaisuudet ovat saaneet hyvää palautetta. Kunnissa on myös jatkossa tarve Sylvia-hankkeiden antaman osaamisen tuen kaltaiselle toiminnalle.

Sylvia-hankekokonaisuuden toteuttamiseen liittyy onnistumisten ohessa myös joi- takin haasteita. Näitä ovat erityisesti vakioyksikkökustannusten joustamattomuus toimintaympäristön muuttuessa, lisätukien kriteerien jäykkyys sekä se, että tietyt pakolaisryhmät jäävät lisätuen henkilöpiiriin ulkopuolelle. Lisäksi perättäin toteute- tut vuoden mittaiset hankkeet ovat hankehallinnon kannalta työläitä ja aiheuttavat epätietoisuutta kunnissa siitä, kuinka pitkäaikainen tukijärjestelmä on kyseessä.

Arvioinnin perusteella suositellaan pidempää hankekautta, lisää joustavuutta vakio- yksikkökustannuksiin ja lisätukien kriteereihin sekä mahdollisimman proaktiivista ja selkeää tiedotusta kunnille. Verkostoitumista ja koulutusta tulee jatkaa kiinnit- täen huomio alueellisiin tarpeisiin ja eriyttäen koulutuksia osallistujien tarpeiden mukaan. Arvioinnin tulosten perusteella lisätukirahoitus on tarpeen jatkossakin pa- kolaisia vastaanottaville kunnille. Se voidaan joko juurruttaa perusrahoitukseen tai säilyttää erikseen anottavana kannustinrahana.

1 Johdanto

Tämän arvioinnin tehtävänä on selvittää Sylvia-hankekokonaisuuden vaikuttavuutta vuosina 2015–2018. Hankkeita on rahoittanut Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (Asylum, Migration and Integration Fund, AMIF), joka perustettiin EU-rahoitusohjelmakaudelle 2014–2020 edistämään Euroopan unionin yhteistä turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa. Rahaston avulla vahvistetaan ja kehitetään Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää, tuetaan kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista ja laillista maahanmuuttoa sekä kehitetään paluustrategioita. Suomessa toteutettaviin ohjelmiin on osoitettu yhteensä noin 26 miljoonaa euroa ohjelmakaudelle 2014–2020.

Sylvia-hankekokonaisuuden yhteiset päätavoitteet ovat koko hankekokonaisuuden ajan olleet pakolaisten kuntiin sijoittamisen sujuvoittaminen, kuntaipaikkojen saatuuden edistäminen, hätätapausten vastaanottoon varautuneiden kuntien verkoston rakentaminen ja vastaanottoon ja kotouttamiseen liittyvän osaamisen lisääminen kunnissa. Näihin tavoitteisiin on pyritty myöntämällä vastaanottaville kunnille taloudellisia lisätukia sekä vahvistamalla kuntien osaamista koulutusten ja materiaalityötuotannon avulla. Tässä arvioinnissa keskitytään siihen, miten hankkeen tavoitteet ovat toteutuneet valittujen toimenpiteiden avulla. Pääpaino on taloudellisten lisätukien vaikuttavuuden arvioinnissa.

Raportti rakentuu siten, että ensin taustoitetaan hankkeen toimintaympäristöä ja esitellään hankkeen toimenpiteet sekä käydään dokumenttiaineiston avulla läpi hankkeen toteutumia, tavoitteita, budjetteja ja tuloksia sekä taloudellisten lisätukien jakaumaa eri kuntien kesken. Tämän jälkeen esitellään arviointikysymykset ja aineisto. Sitten siirrytään varsinaisiin tuloksiin. Ensin analysoidaan taloudellisten lisätukien merkitystä kuntien vastaanottopäätöksiin, kuntaipaikoista käytäviin neuvotteluihin ja vastaanoton kehittämiseen sekä tukien seurantaa, raportointia ja kohdentumista. Tämän jälkeen tarkastellaan arvioita hankkeen järjestämistä

koulutuksista ja muista osaamista tukevista toimista sekä listataan pakolaistyöhön liittyviä koulutustarpeita. Seuraavaksi siirrytään hankkeen loppukautta ja hankkeen jälkeistä aikaa koskeviin tukitoiveisiin. Lopussa esitetään aineiston pohjalta yleisarvio hankkeesta sekä johtopäätökset ja kehittämis ehdotukset.

Arviointitiimi haluaa lämpimästi kiittää kaikkia kyselyyn vastanneita ja haastatteleluun osallistuneita panoksesta pakolaisten vastaanottotyön kehittämiseksi sekä Sylvia-hanketiimiä hyvästä yhteistyöstä.

2 Taustaa

2.1 Pakolaisten kuntiin sijoittaminen ja muuttuva toimintaympäristö

Pakolainen on henkilö, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa kotimaassaan vainon kohteeksi rotunsa, uskontonsa, kansallisuutensa tai mielipiteensä vuoksi tai sen takia, että hän kuuluu tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään, ja joka oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja joka tällaisen uhan vuoksi ei voi tai ei halua palata kyseiseen maahan.¹

Suomen pakolaisväestö koostuu sekä uudelleensijoitusohjelman kautta tulleista kiintiöpakolaisista että turvapaikanhakijoista², jotka ovat saaneet oleskeluluvan kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella. Vuodesta 2001 lähtien talousarviossa oli varattu vuosittain määräraha 750 kiintiöpakolaisen vastaanottamiseksi³. Kansallisen uudelleensijoittamisohjelman lähtökohtana on, että Suomi jatkaa pääsääntöisesti samojen pakolaisryhmien sijoittamista kuin mitä on vastaanotettu aikaisempina vuosina. Suomi painottaa erityisesti haavoittuvien ryhmien, kuten lapsiperheiden ja yksinäisten naisten uudelleensijoittamista. Pakolaiskiintiöön valitaan sellaisia henkilöitä, joiden kansainvälisen suojelun ja uudelleen sijoittamisen tarve on suurin. Lisäksi UNHCR esittää hätätapauksina valittaviksi henkilöitä, joilla on kiireellinen uudelleensijoittamisen tarve suojelun tarpeen tai muiden, esimerkiksi

¹ Sopimus pakolaisen oikeudellisesta asemasta, 1951

² Jatkossa käytämme lyhyden vuoksi pakolainen kuvaamaan sekä kiintiöpakolaisia että turvapaikkaproessin kautta tulleita henkilöitä.

³ Sisäministeriö valmistelee vuosittain yhteistyössä ulkoasiainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa esityksen valtioneuvostolle siitä, miltä alueilta Suomeen otetaan kiintiöpakolaisia. Esityksen pohjana ovat neuvottelut Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön (UNHCR) kanssa ja sen Suomelle tekemä esitys.

humanitaaristen tai lääketieteellisten syiden perusteella. Suomi on varannut vuosittaisessa pakolaiskiintiössään 100 paikkaa hätätapauksille.

Tärkeä rooli pakolaisten kuntiin osoittamisessa on työ- ja elinkeinoministeriön alaisilla alueellisilla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ELY-keskuksilla.⁴ Ne tekevät oman alueensa kuntien kanssa sopimukset pakolaisten vastaanottamisesta. Vastaanottosopimusten taustalla on pyrkimys hallittuun pakolaisten vastaanottoon sekä kuntapaikkojen varaamiseen kaikille kansainvälistä suojelua saaville. ELY-keskusten rooli on siten tärkeä vahvistamassa sopimusperusteista muuttoa. Tavoitteena on, että jokaiselle pakolaiselle on sovittuna kuntapaikka, joka on mietitty ELY-keskusten kanssa myös alueen strategisten suunnitelmien näkökulmasta mahdollisimman toimivaksi. Kuntapaikkojen riittävydessä on kuitenkin ollut ongelmia jo 1990-luvulta lähtien, vaikka ELY-keskukset ovat tehneet pitkäjänteistä työtä paikkojen lisäämiseksi. Vastaanottosopimuksen tekeminen pohjautuu kunnan itsensä tekemään päätökseen ja vapaaehtoisuuteen. Sen laatiminen on kuitenkin edellytyksenä sille, että kunta saa korvausta valtion varoista.

Valtio korvaa pakolaisten vastaanotosta kunnille aiheutuvia kustannuksia. Korvaukset jakautuvat laskennallisiin korvauksiin sekä toteutuneiden kulujen mukaan maksettaviin korvauksiin. Kunnalle korvaukset maksaa ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintopalveluja tuottava KEHA-keskus.

Ensimmäinen Sylvia-hanke⁵ käynnistettiin vuonna 2013 ja sen tavoitteena oli tukea sopimusperusteista muuttoa, lisätä pakolaisia vastaanottavien kuntien määrää ja tukea kuntia taloudellisesti vastaanotosta ja kotouttamisesta aiheutuvien kustannusten kattamisessa sekä lisätä pakolaisasioihin liittyvää paikallistason osaamista koulutusten ja viestinnän avulla. Sylvia-hankkeella haluttiin vastata jo pitkään jatkuneeseen kuntapaikkatarpeeseen, joka kasvoi entisestään Syyrian sodan vuoksi. Nopea kuntiin sijoittaminen oli vaikeaa erityisesti hätätapauksina tulevien kiintiöpakolaisten osalta. Sylvia-hankkeella haluttiin vastata myös tähän tarpeeseen lisäämällä hätätapauksena tulevien pakolaisten vastaanottoon varautuneiden kuntien verkostoa. Samaan aikaan Suomi kasvatti vuosien 2014 ja 2015 pakolaiskiintiötään 300 henkilöllä.

4 Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010/1386

5 Pakolaisrahaston rahoittama ja työ- ja elinkeinoministeriön toimeenpanema hanke ajalla 1.12.2013-31.8.2015

Vuosien 2015–2016 turvapaikanhakijoiden määrän kasvu lisäsi entisestään kunta-paikkojen tarvetta. Tällöin tulijoiden määrä oli lähes kymmenenkertainen aikaisem-piin vuosiin nähden. Maahan tuli tuolloin vuoden 2015 aikana yli 32 000 turvapai-kanhakijaa. Vuoden 2015 jälkeen turvapaikanhakijamäärät ovat laskeneet lähes entiselleen.

Vuonna 2016 hakemuksia tuli 28 208 ja Suomi myönsi 7 745 oleskelulupaa. Kunta-paikkoja ei ollut tuolloin riittävästi perinteisen sopimusjärjestelmän piirissä. Maa-hanmuuttovirasto oli antanut jo vuonna 2010 ohjeen Vastaanottokeskuksesta kuntaan -toimintamallista⁶. Ohjeen mukaan vastaanottokeskukset ja ELY-keskukset tekevät yhteistyötä oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden osoittamiseksi kuntapaikalle. Mikäli alueella käytettävissä olevat kuntapaikat eivät riitä oleskelu-luvan saaneiden turvapaikanhakijoiden sijoittamiseen kohtuullisessa ajassa, voivat vastaanottokeskukset aktivoida oleskeluluvan saanutta itsenäiseen asunnon etsi-miseen. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että sopimusperustaisen muuton rinnalla on avustettua ja itsenäistä muuttoa, joista varsinkin viimeksi mainittu suuntautuu pääosin isoihin kaupunkeihin.

Kuntapaikkatarpeen edelleen kasvaessa ensimmäinen Sylvia-hanke sai jatkoa Syl-via2-, Sylvia3-, Sylvia3b- ja Sylvia4-hankkeilla. Ensimmäinen hanke, Sylvia1, oli Pako-laisrahaston rahoittama ja se päättyi 31.8.2015. Seuraavat hankkeet ovat olleet EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) rahoittamia. Hank-keita on toteuttanut työ- ja elinkeinoministeriön alue- ja kaupunkikehitys -ryhmän Kotouttaminen-tiimi⁷, joka vastaa kansainvälistä suojelua saavien kuntiin sijoittami-sen koordinaatiosta. Nyt arvioinnin kohteena on Sylvia2-hankkeesta alkanut han-kekokonaisuus, jossa uusi hanke on käynnistynyt aina hieman lomittain edellisen hankkeen kanssa.

Hankkeen toimintaympäristöön liittyy myös se, että humanitaariseen maahanmuut-toon liittyvät asenteet ovat politisoituneet ja osin myös polarisoituneet. Tämä näkyi esimerkiksi vuoden 2017 kunnallisvaaleissa ja erityisesti vuoden 2019 eduskunta-vaaleissa, jossa maahanmuutto oli yksi pääteemoista.

6 Vastaanottokeskuksesta kuntaan -toimintamalli, Maahanmuuttovirasto, Vastaanottoyksikkö, Dnro 11/079/10

7 Hankkeita toteutettiin 31.12.2017 asti TEM:n työllisyys- ja yrittäjyysosaston kotouttaminen-ryhmässä

Sylvia-hankkeet ovat joutuneet koko toimintansa ajan vastaamaan toimintaympäristön asettamiin nopeisiinkin muutoksiin ja nämä ovat heijastuneet suoraan myös Sylvia-hankkeiden suunnitteluun, toimintoihin ja tuloksiin. Ensimmäisen hankkeen suunnittelun aikaan, vuonna 2013, ei ollut vielä viitteitä turvapaikanhakijoiden määrän kasvusta, joten sitä seuraavilla hankkeilla tuli nopeasti pyrkiä vastaamaan koko ajan lisääntyneeseen kuntapaikkatarpeeseen. Tällä hetkellä kuntapaikkoja on tarpeeksi, mutta kunnat tarvitsevat silti tukea pakolaisten vastaanottoon. Lisäksi tulee ylläpitää valmiutta vastata jälleen mahdolliseen toimintaympäristön äkilliseen muutokseen. Sylvia-hankekokonaisuudella on näin ollen ollut nopeasti muuttuva ja haastava toimintaympäristö, ja muutoksia on ollut lähes mahdotonta ennakoida ajoissa.

2.2 Sylvia-hankkeen tukimuodot kunnille

AMIF- rahaston kansallisessa ohjelmassa⁸ on kirjattu kuntiin sijoittamisen osalta seuraavaa:

- Kuntapaikkojen saatavuus kiintiöpakolaisille kohtuulliseksi arvioidussa ajassa varmistetaan tukemalla kuntia kaikkien kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden vastaanotossa, tehostamalla kuntiin ohjausta sekä parantamalla edellytyksiä kotoutumisen nopeaan käynnistymiseen heti henkilön muutettua kuntaan.
- Vahvistetaan kuntien resurssija kuntiin sijoittamisen ja vastaanoton turvaamiseksi kannustinrahoituksen avulla.
- Lisäksi tuetaan erityisesti uudelleensijoitettavien henkilöiden vastaanoton aloittavia tai vuosittaista kiintiötään merkittävästi korottavia kuntia.
- Kehitetään hätätapausten nopeutettua vastaanottoa pyrkimällä lisäämään sopimusten piirissä olevien kaupunkien ja kuntien lukumäärää. Kunnille maksetaan hätätapausten vastaanotosta erillistä lisätukea.

⁸ Kansallinen toimeenpano-ohjelma 2014–2020. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto. Päivitetty 28.2.2019.

Sylvia-hankkeet ovat AMIF-rahaston linjausten mukaisesti toteuttaneet tehtävänsä tarjoamalla pakolaisia vastaanottaville kunnille taloudellisia lisätukia ja osaamisen tukemista. Seuraavassa esitellään Sylvia-hankkeiden tukitoimenpiteet.

Taloudelliset lisätuet

Sylvia-hankkeista on maksettu pakolaisia vastaanottaville kunnille bonusrahaa, laskennallisen korvauksen lisäosaa ja lisätukea kiireellistä uudelleensijoitusta tarvitsevien kiintiöpakolaisten (häätapausten) vastaanotosta. Uudelleensijoittamisrahalla tuetaan ensisijaisesti kiintiöpakolaisten vastaanoton sujuvuutta ja kehittämistä, mutta hanketoimet voivat hyödyntää kuntia, jotka vastaanottavat turvapaikkaprosessin kautta tulleet pakolaisia.

Kunnat ovat voineet hakea bonusrahaa ja laskennallisen korvauksen lisäosaa jälkikäteen erikseen sovitun ajanjakson aikana alkuvuodesta. Kunnat ovat tehneet maksatushakemuksen KEHA-keskukselle, joka on tarkistanut hakemukset ja hoitanut maksatuksen. Työ- ja elinkeinoministeriö on korvannut KEHA-keskukselle maksetut lisätuet toteutuneiden kustannusten mukaan. Häätapausten vastaanoton lisätuen kunnat ovat hakenneet jälkikäteen suoraan työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Seuraavassa on esitetty taloudellisten lisätukien kriteerit:

- **Bonusraha:** Kunnille maksettava korvaus päätöksestä käynnistää kansainvälistä suojelua saavien pakolaisten vastaanotto tai laajentaa vastaanottoa kuntapaikkamäärää kasvattamalla. Uuden tai vähintään neljän vuoden tauon jälkeen päätöksen tehnyt tai tietyllä kuntapaikkamäärällä edellistä päätöstään korottava kunta on voinut saada bonusrahaa voimassa olevien vakioyksikkökustannusten tasojen mukaisesti. Bonusrahan myöntämisen perusteena on ollut määrällinen kuntapaikkapäätös.
- **Laskennallisen korvauksen lisäosa:** Kunnille pakolaisten vastaanoton ja kotouttamisen kehittämiseen maksettavan laskennallisen korvauksen lisänä maksettava korvaus. Lisäosaa on maksettu vastaanotetuista kiintiöpakolaisista ja turvapaikkamenettelyssä kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneista henkilöistä kertakorvauksena ensimmäiselle kotikunnalle, johon henkilö on muuttanut Suomeen

saavuttuaan tai vastaanottokeskuksesta oleskeluluvan saatuaan. Lisäosaa ei ole maksettu perheen yhdistämisen, maasta poistumisen estymisen ja yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi muuttaneiden eikä ihmiskaupan uhrien ja tilapäisluvan saaneiden osalta. Lisäosan suuruus on vaihdellut hankkeittain riippuen vahvistettujen vakioyksikkökustannusten tason pohjana käytettävästä arviosta kansainvälistä suojelua saavien määristä sekä ko. tavoitteeseen haettavissa olleen AMIF-rahoituksen määrästä.

- **Hätätapausten vastaanoton lisätuki:** Kunnille maksettava korvaus kiireellistä uudelleen sijoittamista tarvitsevien kiintiöpakolaisten kuntaan osoittamiseen varautumisesta. Tukea on maksettu kuntaan vastaanotettujen henkilöiden lukumäärän perusteella. Tuen myöntäminen on edellyttänyt kunnalta etukäteen kirjallista sitoutumista vähintään viiden hätätapauksena saapuvan vastaanottoon yhden vastaanottovuoden aikana sekä sitä, että vastaanotto on realisoitunut.
- Taloudelliset lisätuet on maksettu kunnille vakioyksikkökustannuksina, joiden määrät vastuuviranomaisen tulee vahvistaa asetuksen⁹ mukaan vuosittain. Käytännössä vakioyksikkökustannukset on määriteltävä hankehakukohtaisesti. Vakioyksikkökustannuksia käytetään AMIF-rahastossa ainoastaan uudelleensijoittamisen määrärahaa koskevassa kansallisessa tavoitteessa 6.1., josta Sylvia-hankekokonaisuuden rahoitus on haettu. Rahaston vastuuviranomaisen vahvistamisessa vakioyksikkökustannuksissa ja niiden tasoissa on ollut vaihtelua. Vakioyksikkökustannusten ja niiden tason määrittely on pohjautunut kansallisesta tavoitteesta haettavissa olevaan rahoitukseen ja hankehakua edeltävään arvioon kansainvälistä suojelua saavien ihmisten lukumääristä lähivuosien aikana.

⁹ Valtioneuvoston asetus sisäasioiden rahastoista 2.4.2015/351: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150351#L4>

Taulukkoon 1 on koottu AMIF-rahoitteisen Sylvia-hankekokonaisuuden aikana hankehakukohdaisesti määritetyt vakioyksikkökustannukset. Sylvia3b-hankkeessa bonusrahaan otettiin käyttöön myös suurempi bonusraha aikaisemman 20 000 euron rinnalle. Aluksi suurempi bonusraha oli 50 000 euroa, mutta päätöstä muutettiin myöhemmin asettamalla kaksi suurempaa bonusrahaa 50 000 euron tilalle: 100 000 ja 175 000 euroa.

Taulukko 1. Vakioyksikkökustannusten tasot Sylvia-hankkeissa

Lisätuki	2015–2016 (Sylvia2)	2016–2018 (Sylvia3 ja 3b)	2018– (Sylvia4)
Bonusraha ¹⁰	<ul style="list-style-type: none"> • 20 000 € (vähintään 20 kuntaapaikkaa) 	<ul style="list-style-type: none"> • 20 000 € (vähintään 20 kuntaapaikkaa) • 100 000 € (vähintään 150 kuntaapaikkaa) • 175 000 € (vähintään 200 kuntaapaikkaa) 	<ul style="list-style-type: none"> • 20 000 € (vähintään 20 kuntaapaikkaa) • 100 000 € (vähintään 150 kuntaapaikkaa)
Laskennallisen korvauksen lisäosa	<ul style="list-style-type: none"> • 1 428 € / hlö (alle 7-vuotiaat) • 700 € / hlö (7-vuotta täyttäneet) 	<ul style="list-style-type: none"> • 684,50 € / hlö (alle 7-vuotiaat) • 233 € / hlö (7-vuotta täyttäneet) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 197,88 € / hlö (alle 7-vuotiaat) • 402,50 € / hlö (7-vuotta täyttäneet)
Lisätuki hätätapausten vastaanottoon	<ul style="list-style-type: none"> • 1 000 € / hlö (alle 7-vuotiaat) • 1 000 € / hlö (7 vuotta täyttäneet) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 000 € / hlö (alle 7-vuotiaat) • 1 000 € / hlö (7 vuotta täyttäneet) 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 422,50 € / hlö (alle 7-vuotiaat) • 1 150 € / hlö (7 vuotta täyttäneet)

Osaamisen kehittämisen tuki

Sylvia-hankkeet ovat pyrkineet tukemaan kuntia pakolaisten vastaanottotyössä myös lisäämällä vastaanottoon ja kotouttamiseen liittyvää osaamista ja tietoa. Hankkeet ovat järjestäneet tilaisuuksia, koulutuksia ja olleet tuottamassa materiaaleja kuntien työntekijöiden tueksi. Hankekokonaisuus on tuottanut seuraavia osioita kuntien osaamisen tukemiseksi:

¹⁰ Kaikki bonusrahojen kuntaapaikkamäärien kriteerit koskevat joko uutta kuntaapaikkapäätöstä tai vähintään neljän vuoden tauon jälkeen tehtyä kuntaapaikkamäärän, tai paikkojen korottamista ko. paikkamäärään

- **Pakolaisesta kuntalaiseksi -verkostopäivät:** Kunnissa pakolaisten vastaanoton parissa toimiville ammattilaisille, hankkeille ja järjestötoimijoille suunnatut verkostoitumista edistävät valtakunnalliset tilaisuudet.
- **Koulutusseminaari:** Sylvia2-hanke järjesti vuonna 2016 koulutusseminaarin hätätapausten vastaanotosta yhteistyössä Maahanmuuttoviraston kanssa
- **Mielenterveyden hyvinvointia tukeva kotouttaminen kunnissa -koulutussarja vuonna 2017:** Sylvia-hankkeen ja Helsingin Diakonissalaitoksen Kidutettujen kuntoutuskeskuksen kanssa toteutettu työpajatyypinen koulutus, jonka kohderyhmänä olivat työssään pakolaisia kohtaavat sosiaali- ja terveyspalveluiden työntekijät. Koulutukset toteutettiin 11 paikkakunnalla ja niihin osallistui yhteensä 118 ihmistä.
- **Kulttuuritietoinen osaaminen asiakastyössä -koulutus vuonna 2018:** Sylvia-hankkeen ja Turun yliopiston Brahea-keskuksen järjestämä koulutuskierros kulttuuritietoisesta osaamisesta asiakastyössä toteutettiin usealla paikkakunnalla. Koulutus oli suunnattu pakolaistaustaisia asiakkaita työssään kohtaaville kuntien työntekijöille. Koulutukset toteutettiin kymmenellä eri paikkakunnalla ja niihin osallistui 211 henkilöä.
- **Hankkeen korvauskoulutukset vuosina 2017 ja 2019:** Sylvia-hanke on järjestänyt koulutuksen kunnille pakolaisten vastaanotosta maksettavista korvauksista ja UMA-järjestelmän käytöstä. Tilaisuudet ovat olleet Helsingissä, mutta niihin on voinut osallistua myös etäyhteydellä.
- **Vastaanoton tueksi tuotettu videomateriaali:** Sylvia-hankkeissa on tuotettu videomateriaalia, joka löytyy kotouttamisen osaamiskeskuksen YouTube-kanavalta. Videoiden aiheita ovat olleet mm. kiintiöpakolaisten vastaanottoprosessi, kuntastrategiat vastaanotossa sekä tuen antaminen korvausten käyttötarkoituksiin. Lisäksi yhteistyössä THL:n kanssa on toteutettu Paloma-koulutus, joka tarjoaa perustietoa pakolaistaustaisten asiakkaiden kohtaamisesta ja hyvinvoinnin tukemisesta.
- **Vastaanoton tueksi tuotettu viestintämateriaali ja ajankohtaisviestintä:** Sylvia-hankkeet ovat tiedottaneet pakolaisten vastaanoton ajankohtaisista asioista muun muassa kotouttaminen.fi -sivustolla. Sivustolla on muun muassa Pakolaisten vastaanoton tietopaketti vuodelta 2016 ja Pakolaisten vastaanoton käsikirja, jota Sylvia-hankekokonaisuus on tuottanut ja ylläpitänyt.

2.3 Sylvia-hankkeen toteumat

Tässä luvussa on koottu yhteen Sylvia-hankkeiden toteutusta koskevia tietoja ja tunnuslukuja. Ensin taulukossa 2 esitellään eri Sylvia-hankkeiden tavoitteet, budjetti ja toteutumat lukuina.

Taulukko 2. Arvioinnin kohteena olevat Sylvia-hankkeet

Hanke	Tavoitteet ¹¹	Tulokset ¹²	Budjetti ¹³ : varattu ja toteutunut
Sylvia2 1.1.2015 - 31.12.2017	<ul style="list-style-type: none"> • yhteensä 60 uutta vastaanottavaa kuntaa (v. 2015: 10 uutta kuntaa, väh. 200 kuntapaikkaa ja v. 2016 tavoitteena 50 kuntaa ja 1000 kuntapaikkaa) • varmistetaan aiempien kuntien vastaanottohalukkuus n. 30 kuntaa/ 700 paikkaa • väh. 3 uutta kuntaa, jotka varautuvat vastaanottamaan hätätapauskia • lisätään kuntien osaamista: 4 seminaaria, osallistuminen Kuntamarkkinoille, 3 fasilitoitua työpajaa eri teemoista, 3 lyhyttä videota teemalla Pakolaisten vastaanotto kuntiin • 15-20 koulutettua luottamushenkilöä ja viranhaltijaa, 300 kuntatyöntekijää osallistunut koulutukseen vuoden 2017 aikana 	<ul style="list-style-type: none"> • bonusraha: 71 kuntaa, yhteensä 1420 kuntapaikkaa • lisäosat: 53 kuntaa (1007 pakolaista) • hätätapaustuki: 13 kuntaa, 106 hätätapauskasena tullutta henkilöä • osallistuttu Kuntamarkkinoille • kaikkiaan kolme tilaisuutta (145 henkilöä paikan päällä ja suunnilleen sama määrä etänä): koulutusseminaari Migrin kanssa hätätapausten vastaanotosta, Pakolaisesta kuntalaiseksi -verkostopäivä ja Pakolaisten vastaanotosta maksettavien korvausten koulutustilaisuus • ostopalveluna Pakolaisten mielenterveyden hyvinvointia tukeva kotouttaminen kunnissa -koulutussarja (11 paikkakuntaa ja 118 osallistujaa) • hankkeeseen suunnitellut koulutustoiminnot jäivät suunniteltua vähäisemmiksi henkilöstövaihdosten vuoksi 	<p>varattu:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 300 000 € (bonusrahat) • 2 959 600 € (lisäosat) • 100 000 € (lisätuki hätätapausten vastaanottoon) • 214 279,20 € (ostopalvelut) <p>Hanketoimintakustannukset yhteensä 3 752 217 €</p> <p>toteutunut:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 420 000 (bonusrahat) • 1 586 816 € (lisäosat) • 106 000 € (lisätuki hätätapausten vastaanottoon) • 70 320,40 € (ostopalvelut) • 3 387 581,22 € yhteensä

11 Hankesuunnitelmaan alun perin kirjatut tavoitteet

12 Sylvia-hankkeiden loppuraportteihin kirjatut toteumat

13 Taulukkoon on avattu vain hanketoimintoihin varatut kustannukset, mutta myös suunnitellut ja toteutuneet kokonaisbudjetit mainitaan.

Hanke	Tavoitteet ¹¹	Tulokset ¹²	Budjetti ¹³ : varattu ja toteutunut
Sylvia3 1.1.2017 - 31.12.2018	<ul style="list-style-type: none"> 17 bonusraha-kuntaa 10 000 kuntiin sijoitettua pakolaista vuonna 2016 hätätapausten kuntaverkoston kasvattaminen siten, että v. 2017-2018 on 10 kuntaa, joihin kaikki 100 hätätapausta voidaan sujuvasti sijoittaa tavoitteena saada 500 henkilöä kunnista ja muista yhteistyöorganisaatioista osallistumaan hankkeen järjestämiin tilaisuuksiin 2017-2018 hanke järjestää yhden ison valtakunnallisen tilaisuuden ja kaksi alueellista koulutusta/tilaisuutta 	<ul style="list-style-type: none"> bonusraha: kaksi kuntaa lisäosa: 114 kuntaa (2017) ja 123 kuntaa (2018), yhteensä 8 756 pakolaista hätätapaustilaisuuksiin: 16 kuntaa, 180 hätätapausta tullutta henkilöä Pakolaisesta kuntalaiseksi – verkostopäivä Kulttuuritietoinen osaaminen asiakastyössä –koulutuskokonaisuus, ostopalveluna Turun yliopiston Brahea-keskukselta, paikkakuntia 10 ja osallistujia 211, koulutuksen pohjalta tuotettiin lisäksi kaksi videota videokoulutus THL:n Paloma-hankkeen kanssa yhteistyössä, sisältää 15 asiantuntijaluentoa ja johdantodokumentin hanke esillä Kuntamarkkinoilla, Perheryhmäkotipäivillä ja Migrin kiintiöpakolaisten vastaanoton ajankohtaispäivässä 	<p>varattu:</p> <ul style="list-style-type: none"> 2 080 000 € (bonusrahat) 3 233 000 € (lisäosat) 132 330 € (lisätuki hätätapausten vastaanottoon) <p>Hanketoimintakustannukset yhteensä 5 579 130 €</p> <p>toteutunut:</p> <ul style="list-style-type: none"> 40 000 € (bonusrahat) 2 591 014,00 € (lisäosat) 180 000 € (lisätuki hätätapausten vastaanottoon) 123 579,44 € (ostopalvelut) 3 185 078,97 € yhteensä
Sylvia3b 1.1.2017 - 15.6.2018 (hanke oli alun perin suunniteltu jatkumaan 31.12.2018 asti)	<ul style="list-style-type: none"> 6 kuntaa aloittaa vast.oton tai korottaa paikkoja 200 henkilöön 6 kuntaa aloittaa vast.oton tai korottaa paikkoja 150 henkilöön 6 kuntaa aloittaa vast.oton tai korottaa paikkoja 35 henkilöön 6 kuntaa aloittaa vast.oton tai korottaa paikkoja 20 henkilöön 	<ul style="list-style-type: none"> bonusraha: kuusi kuntaa (900 kuntapaikkaa), kaikille 100 000 € bonusraha rahoituskierroksella 2017 maksettiin bonusrahaa 56 kunnalle Sylvia2-hankkeen budjetista 	<p>varattu:</p> <ul style="list-style-type: none"> 2 000 000 € (bonusrahat) <p>Hanketoimintakustannukset yhteensä 2 000 000 €</p> <p>toteutunut:</p> <ul style="list-style-type: none"> 600 000 € (bonusrahat) 600 000 € yhteensä
Sylvia4 1.10.2018 - 31.3.2021	<ul style="list-style-type: none"> 16 bonusraha-kuntaa, tätä kautta 580 kuntapaikkaa vuosittain 4 200 kv. suojelua saavaa henkilöä muuttaa Suomeen hätätapausten verkoston kehittäminen niin, että 100 hätätapausta tulevaa saadaan sijoitettua kuntiin lisätään kuntien osaamista järjestämällä koulutuksia ja tilaisuuksia, joihin osallistuu 400 henkilöä 	<ul style="list-style-type: none"> hanke käynnissä, kokonaistulokset ei vielä tiedossa 	<p>varattu:</p> <ul style="list-style-type: none"> 480 000 € (bonusrahat) 4 717 230 € (lisäosat) 320 900 € (lisätuki hätätapausten vastaanottoon) 125 000 € (ostopalvelut) <p>Hanketoimintakustannukset yhteensä 5 997 268,67 €</p>

Arvioinnin kohteena olevan hankekauden aikana 152 eri kuntaa on saanut taloudellisia lisätukia Sylvia-hankkeilta (taulukko 3). Liitteessä 1 on myös lueteltuna kaikki kolmella rahoituskierroksella lisätukia saaneet kunnat ELY-keskuksittain. Kaikkiaan 79 kuntaa on saanut bonusrahan. Mikään kunta ei ole saanut bonusrahaa useamman kerran. Selkeästi kaikkein eniten bonusrahaa on jaettu vuoden 2017 rahoituskierroksella. Tämä on seurausta vuoden 2016 suuresta kuntapaikkatarpeesta, 10 000 kuntiin sijoitettua pakolaista, johon Sylvia2-hanke pystyi osaltaan vastaamaan. Vuoden 2017 rahoituskierroksella maksettiin bonusrahoja edellisvuonna vastaanoton käynnistäneille tai paikkamääräänsä korottaneille kunnille.

Sylvia2-hankkeen toteutuksen aikana vuonna 2016 ELY-keskusten kanssa pakolaisten vastaanotosta sopimuksen tehneiden kuntien määrä yli kaksinkertaistui. Kun vuoden 2015 lopussa vastaanottosopimuksen tehneitä kuntia oli 93, niin vuoden 2016 loppuun mennessä niitä oli jo 206. Samoin vuoden 2016 aikana valtakunnallinen kuntapaikkamäärä (4 451 kuntapaikkaa) lähes kolminkertaistui vuoden 2015 lopun tilanteesta (1 245 kuntapaikkaa).¹⁴

Laskennallisen korvauksen lisäosan saaneita kuntia on noin kaksinkertainen määrä bonusrahan saaneisiin nähden. Lisäosa onkin ollut tukena selkeästi laajempi, sillä sen tavoite on ollut toisenlainen. Kun bonusrahalla on haluttu saada vastaanoton piiriin ennen kaikkea uusia kuntia, tai vanhoja vastaanottajakuntia laajentamaan vastaanottoaan, niin lisäosalla on haluttu tukea kaikkien, myös aiempien vastaanottajakuntien halukkuutta jatkaa ja kehittää vastaanottoa. Sillä on ollut myös selkeä kotouttamistyön jatkuvuutta ja kehittämistä tukeva tavoite, koska sitä on maksettu kaikille kunnille, jotka ovat vastaanottaneet kiintiöpakolaisia ja turvapaikkamenetelyssä kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita henkilöitä.

Hätätapausten osalta lisätuen tarkoitus on hieman poikennut laskennallisen korvauksen lisäosasta. Hätätapaustulotuen avulla on ennen kaikkea haluttu kasvattaa hätätapausten vastaanottoon varautuneiden kuntien verkostoa ja tätä kautta nopeuttaa hätätapausten vastaanottoa. Verkosto on jonkin verran isompi kuin hätätapaustulotukea saaneiden kuntien määrä, sillä tukea saadakseen kunnan on pitänyt myös vastaanottaa vähintään viisi henkilöä. Sylvia4-hankkeessa hätätapausten vähimmäisvastaanottomäärä purettiin, mikä todennäköisesti tulee näkymään myös lisätukea saavien kuntien määrässä.

14 Sylvia2 Loppuraportti ja maksatushakemus

Hätätapausten vastaanottoon varautuneiden kuntien määrät ovat Sylvia-hankkeiden aikana kasvaneet selvästi lähtötilanteesta. Kun vuonna 2016 hätätapausten vastaanottoon etukäteen sitoutuneiden ja varautuneiden kuntien määrä oli seitsemän kuntaa, niin vuonna 2017 se oli jo 15 kuntaa ja vuonna 2018 kuntia oli jo 22, ja tilanne on sama edelleen vuonna 2019.¹⁵ Verkosto on edesauttanut hätätapausten kuntiin sijoittamisen nopeutumista.

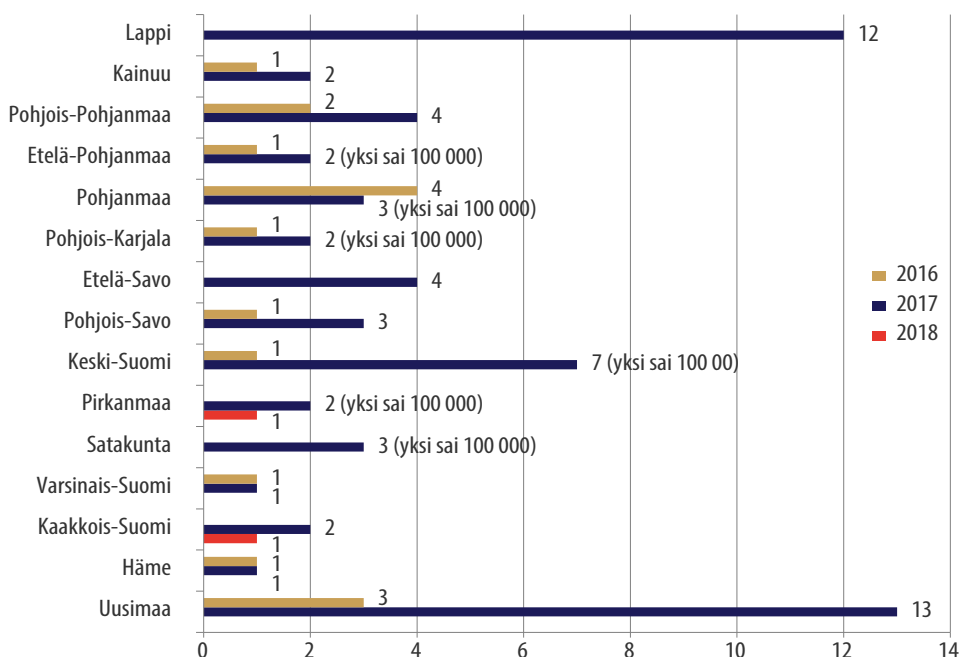
Taulukko 3. Sylvia-lisätukia saaneita kuntia kolmen viimeisen rahoituskierron aikana

tukimuoto	2016	2017	2018	yhteensä ERI kuntia tukimuodoittain
Bonusraha	16	61	2	79 (kaikki saaneet vain kerran)
Lisäosa	53	114	122	142
Hätätapakset (suluissa vastaanottoon varautuneet kunnat)	6 (7)	11 (15)	14 (22)	19
yhteensä tukea saaneita eri kuntia	68	131	123	yhteensä 152 ERI kuntaa saanut tukea kolmen hakukierroksen aikana

Seuraavassa kuviossa 1 on tarkasteltu bonusrahan saaneita kuntia eri rahoituskierroksilla ELY-keskusalueittain. Kuusi kuntaa on saanut 100 000 euron suuruisen rahan, muille tuki on ollut 20 000 euroa. Yksikään kunta ei ole hakenut 175 000 euron bonusrahaa. Ensimmäisellä rahoituskierroksella eniten bonusrahoja myönnettiin Pohjanmaalle, mutta seuraavalla kierroksella Uudellemaalle, Lappiin ja Keski-Suomeen. Vuonna 2018 järjestetyllä rahoituskierroksella bonusrahoja myönnettiin vain Pirkanmaalle ja Kaakkois-Suomeen. Viimeisimmällä, alkuvuodesta 2019 järjestetyllä rahoituskierroksella ei vastaanotettu yhtään hakemusta bonusrahasta.

Vuoden 2016 rahoituskierroksella kaikki 16 kuntaa saivat bonusrahan vastaanoton käynnistämiseen joko uusina vastaanottajakuntina tai neljän vuoden tauon jälkeen vastaanoton aloittaneina. Vuoden 2017 rahoituskierroksella 41 kuntaa sai bonusrahan vastaanoton käynnistämiseen ja 20 kuntaa kuntapaikkamäärän korottamiseen. Vuonna 2018 yksi kunta sai bonusrahan vastaanoton aloittamiseen ja yksi kunta kuntapaikkamäärän korottamiseen.

15 Tiedot suoraan Sylvia4-hankkeelta

Kuvio 1. Bonusrahan saaneet kunnat ELY-keskusalueittain rahoituskerroksilla vuosina 2016, 2017 ja 2018**Taulukko 4. Lisätukea saaneet kunnat koon mukaan eri rahoituskerroksilla, lkm**

kuntakoko, asukkaita:	Bonusraha			Lisäosa			Hätätaustuki		
	2016 ¹⁶	2017 ¹⁷	2018 ¹⁸	2016	2017	2018	2016	2017	2018
alle 5 000	7	12		2	16	25			1
5 000 – 10 000	3	10		10	27	30		1	1
10 001 – 25 000	4	16	1	15	35	32	2	1	1
25 001 – 50 000	2	9		6	15	14		1	3
50 001 – 100 000		8 ¹⁹	1	11	12	12		3	6
yli 100 000		6 ²⁰		9	9	9	4	5	2
yhteensä	16	61	2	53	114	122	6	11	14

16 Bonusrahaa maksettiin vain uusista ja neljän vuoden tauon jälkeen tehdyistä kuntapaikkapäätöksistä

17 Bonusraha vastaanoton käynnistämiseen tai neljän vuoden tauon jälkeen tehdystä päätöksestä 41 kunnalle ja bonusraha paikkojen lisäämiseen 20 kunnalle

18 Bonusraha vastaanoton käynnistämiseen tai neljän vuoden tauon jälkeen tehdystä päätöksestä yhdelle kunnalle ja bonusraha paikkojen lisäämiseen yhdelle kunnalle

19 Kolme kuntaa sai 100 000 €

20 Kolme kuntaa sai 100 000 €

Taulukko 4 osoittaa, että bonusrahaa ja lisäosaa on myönnetty eniten pienehköihin kuntiin, joiden väkiluku on välillä 10 001–25 000. Erityisesti vuosina 2016–2017 lisätukia on myönnetty runsaasti myös kuntiin, joiden väkiluku on alle 10 000 asukasta. Vuonna 2018 lisäosaa on saanut 25 kuntaa, joiden väestömäärä on alle viisituhatta henkilöä. Hätätapaussisätukea on myönnetty pääosin isoihin kuntiin, mikä selittyy sillä, että hätätapausten vastaanotto edellyttää yleensä kunnalta kokemusta ja joissakin tapauksissa myös erityissairaanhoidon palveluja.

Kaikki Sylvia-lisätukia saaneet kunnat on listattu alla olevaan taulukkoon koon mukaan. Sylvia-lisätuet ovat selkeästi kohdentuneet väestömääriltään pieniin kuntiin. Tukea saavista kunnista lähes puolet (47 %) on väkiluvultaan alle 10 000 asukkaan kuntia. Eniten tukipäätöksiä on tehty kunnille, joiden väestömäärä on välillä 10 001–25 000.

Taulukko 5. Kaikki lisätukia saaneet kunnat koon mukaan, lkm ja %

kuntakoko, asukkaita:	lkm	%
alle 5 000	35	23
5 000 – 10 000	36	24
10 001 – 25 000	42	28
25 001 – 50 000	17	11
50 001 – 100 000	13	9
yli 100 000	9	6
yhteensä	152	100

3 Arviointikysymykset ja -aineisto

3.1 Arviointikysymyksenä toimenpiteiden vaikuttavuus

Sylvia-hankekokonaisuuden tavoitteena on lisätä kunta- ja kuntapaikkojen saatavuutta, tehostaa ja sujuvoittaa pakolaisten kuntiin sijoittamista sekä lisätä pakolaistyöhön liittyvää osaamista. Näitä tavoitteita edistettiin taloudellisten lisätukien ja erilaisten koulutusten, tilaisuuksien ja materiaalien avulla. Arvioinnissa selvitetään sitä, miten Sylvia-hankekokonaisuuden tavoitteet ovat toteutuneet valittujen toimenpiteiden avulla. Hankkeen vaikuttavuutta tarkasteltiin seuraavien tarkentavien alakysymysten avulla:

- Mikä on ollut Sylvia-hankkeiden tarjoamien lisätukien merkitys vastaanottopäätökseen sekä vastaanoton kehittämiseen, jatkuvuuteen ja tehostumiseen kunnissa?
- Ovatko lisätuet olleet riittäviä?
- Miten ne on kohdennettu kunnissa?
- Onko tukien avulla kehitetty uusia työtapoja?
- Tarvitaanko tukien seurantaa ja raportointia?
- Miten hankekokonaisuus on tukenut verkostoitumista ja osaamisen kehittymistä kunnissa?
- Mistä kotouttamistyöhön liittyvistä asioista kunnissa kaivattaisiin lisää tietoja ja kokemusten vaihtoa?
- Miten tiedotus ja yhteistyö hankkeen kanssa ovat sujuneet?
- Millaisia toiveita on Sylvia4-hankkeen loppukauden osalta?
- Millaista tukea tulevaisuudessa tarvitaan ja miten tukijärjestelmä voitaisiin kehittää vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin?
- Mikä on yleisarvio hankekokonaisuudesta?

3.2 Arviointiaineistona kysely ja haastattelut

Arvioinnin aineisto koostui Sylvia-lisätukia saaneille kunnille lähetetystä kyselystä, asiantuntijahaastatteluista, arviointityöpajasta sekä dokumenttiaineistosta.

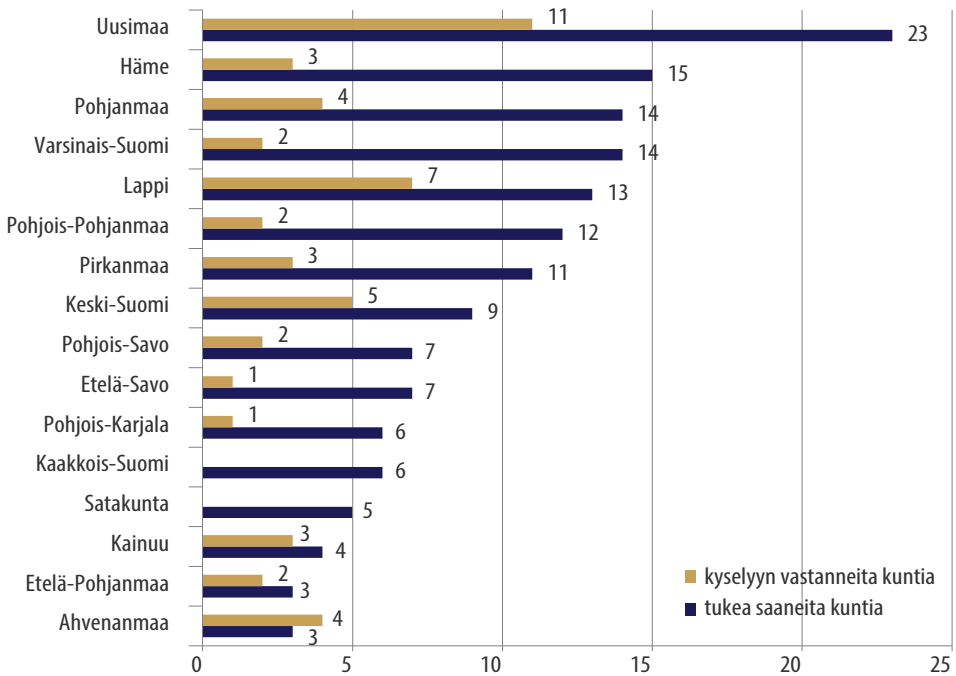
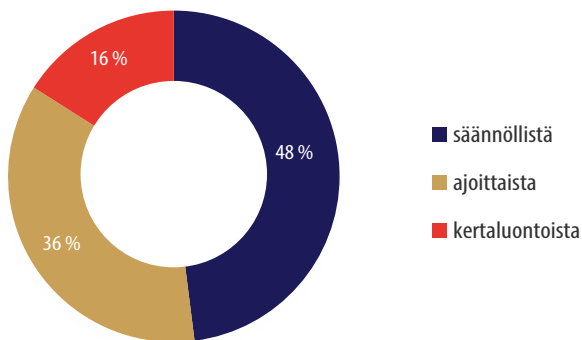
Taulukko 6. Arvioinnin aineisto

Menetelmä	Kohde	Näkökulma kerättävään tietoon	N
Sähköinen kysely	Kunnat	Vaikuttavuus kuntatasolla	50
Yksilöhaastattelut	ELY-keskusten maahanmuuttopäälliköt ja -yhdyshenkilöt Ohjausryhmä Kuntien edustajat	Vaikuttavuus alue- ja kansallisella tasolla, syvennetty tieto	39
Arviointityöpaja	Ohjausryhmä ja avaintoimija	Tulosten testaus	20
Dokumenttiaineisto	Sylvia-raportit, kyselyt ja päätökset	Olemassa olevan tiedon hyödyntäminen	

Kyselyaineisto

Sähköinen kysely lähetettiin kaikille Sylvia-lisätukia saaneille kunnille, joita oli yhteensä 152. Kyselylomake toimitettiin kunnille sekä suomen- että ruotsinkielisenä. Vastauksia saatiin 50, joista 44 oli suomenkielistä ja 6 ruotsinkielistä. Vastausprosentti oli 33. Määrällisesti eniten vastauksia saatiin Uudeltamaalta, Lapista ja Keski-Suomesta. Suhteessa eniten vastauksia tuli Ahvenanmaalta, Etelä-Pohjanmaalta ja Kainuusta. Huomiota herättää Ahvenanmaan luku, jossa vastaajakuntien määrä ylittää tukea saaneiden kuntien määrän. Tämä selittyy sillä, että kysely oli joissain tapauksissa mennyt myös sellaiseen kuntaan, joka on aloittanut vastaanoton vasta vuonna 2018, eikä ole sen vuoksi ollut mukana kolmella aiemmalla rahoituskierraksellä. Kaikki kyselyvastaukset otettiin kuitenkin mukaan analyysiin.

Neljännes (24 %) kyselyyn vastanneista kunnista edusti alle 5 000 asukkaan kunta ja 14 % yli 50 000 asukkaan kunta. Yli puolet (54 %) oli aloittanut vastaanoton vuonna 2015 tai sen jälkeen. Valtaosa (90 %) kunnista on vastaanottanut kiintiöpaikolaisia. Kolmannes (32 %) kunnista on vastaanottanut myös kiireellistä uudelleen sijoittamista vaativia hätätapauksia.

Kuvio 2. Kyselyyn vastanneet kunnat ELY-keskusalueittain, lkm**Kuvio 3. Pakolaisten vastaanoton säännöllisyys, % (n=50)**

Noin puolet kunnista ilmoitti pakolaisten vastaanoton olevan säännöllistä (kuvio 3). Suurin osa vastanneista kunnista (76 %) vastaanottaa kansainvälistä suojelua saavia myös vuonna 2019. Mikäli kunnat eivät aikoneet vastaanottaa pakolaisia vuonna 2019, niin syiksi esitettiin esimerkiksi, että kuntiin ei ohjaudu tulijoita tai kunnassa on rajoitettu vastaanotettavien henkilöiden kriteerejä.

Haastatteluaineisto

Arviointia varten haastateltiin kaikki ELY-keskusten maahanmuuttopäälliköt tai -yhdyshenkilöt (15 ELY-keskusta ja 16 henkilöä), ohjausryhmän jäsenet, hanketiimi ja heidän esimiehensä sekä kymmenen kunnan edustajat. Haastattelut kestivät keskimäärin 40 minuuttia. Haastattelujen sisältö litteroitiin pääpiirteissään ja haastatteluaineistoa kertyi noin 50 sivua ykkösrivivälillä kirjoitettuna.

Selvitys perustuu suurelta osin laadulliseen aineistoon, sillä haastattelujen lisäksi myös kyselyssä oli melko paljon avovastauksia. Aineisto on käyty läpi sisällönanalyysin keinoin yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia tunnistuen. Laadullisessa tutkimuksessa pyritään ymmärtämään ilmiön laatua, ominaisuuksia ja merkityksiä kokonaisvaltaisesti. Kaikki mielipiteet ovat yhtä tärkeitä kokonaiskuvan määrittymisen kannalta, mutta olemme haastattelusitaattien kohdalla pyrkineet ilmaisemaan, edustaako kyseinen näkemys enemmistön mielipidettä vai vaan muutamien haastateltavien.

Tekstissä esiintyvät sitaatit ovat peräisin sähköisestä kyselystä, haastatteluista tai työpajasta. Anonymiteetin varjelemiseksi haastattelusitaateista on pyritty häivyttämään kaikki tunnistamiseen viittaava tieto.

Kyselyyn vastaajat ja haastateltavat toivat esiin monia yleisiä kotoutumiseen liittyviä huolenaiheita. Sylvia-hankekokonaisuuden tavoitteena ei ole ollut yleinen kotouttamisen kehittäminen, vaan kuntapaikkojen lisääminen sekä kuntiin ohjaamisen tukeminen ja edistäminen. Tähän raporttiin on kuitenkin kirjattu joitakin yleisiä kotouttamiseen liittyviä asioita, koska niillä voi olla merkitystä myös kuntien vastaanottohalukkuuteen ja täten Sylvia-hankkeen perustehtävään.

4 Taloudelliset lisätuet

4.1 Vastaanottoon vaikuttavat tekijät

Jotta pystyttäisiin arvioimaan Sylvia-hankkeen lisätukien merkitystä, haluttiin ensin selvittää, mitkä tekijät ylipäänsä vaikuttavat kuntien vastaanottopäätöksiin. Vastauksia pyydettiin valitsemaan annetusta valikosta viisi keskeisintä kunnan vastaanottohalukkuuteen vaikuttavaa tekijää. Asuntojen saatavuus, korvausten taso, asenneilmapiiri kunnassa sekä halu vaikuttaa kunnan väestömäärään nousivat tärkeimmiksi vastaanottoon vaikuttaviksi tekijöiksi kyselyyn vastanneiden mielipiteissä.

Kuvio 4. Vastaanottohalukkuuteen kunnissa vaikuttavia asioita, % (n=50)



Avovastauksessa vastaajat saattoivat kertoa, mitkä muut tekijät ovat vaikuttaneet, joko edistäen tai vaikeuttaen, pakolaisten vastaanottoa koskevaan päätöksentekoon ja kehittämistyöhön kunnissa. Asiantuntijahaastatteluissa käsiteltiin myös tätä teemaa. Seuraavassa on jaoteltu vastaanottoa edistäviä asioita teemoittain:

1. Kotoutumiseen liittyvä osaaminen, kuntien välinen yhteistyö sekä yhteistyö kolmannen sektorin ja muiden sidosryhmien kanssa

Näissä vastauksissa korostettiin pitkäjänteisen kotoutumispalveluiden rakentamisen ja eri sidosryhmien kanssa tehtävän yhteistyön merkitystä. Sidosryhminä mainittiin kolmas sektori, yritykset, oppilaitokset ja tutkijat.

*Pitkät perinteet, hyvä yhteistyö ja aktiivinen verkosto,
kouluttautumismahdollisuudet, kehittävä ote kunnan kaikilla sektoreilla.*

Lisäksi tuotiin esiin yleensäkin hanketyön mahdollisuudet kehittää kunnassa olevaa osaamista.

2. Maailmanlaajuiset ja valtakunnalliset tapahtumat

Kansainväliset kriisit kuten Syyrian sota synnyttävät yhteisvastuuta ja auttamisen halua. Toisaalta valtakunnalliset asiat kuten vaalikevät, kiristynyt turvapaikkapolitiikka ja seksuaalirikosten voimakas uutisointi taas voivat vähentää vastaanottohalukkuutta.

3. ELY-keskusten ja kuntien välinen pitkäjänteinen yhteistyö vastaanotossa

Seuraava sitaatti osoittaa, miten suuri merkitys on sillä, että ELY-keskusten virkamiehet jalkautuivat alueensa kuntiin ja kunnat luottavat siihen, että saavat tarvittaessa apua ELY-keskuksilta.

Se, että mennään sinne alueille ja keskustellaan niiden virkamiesten kanssa, käydään kokouksissa, se että meillä on hyvät ja mutkattomat suhteet. Että se on niin kuin kaikista oleellista, että me tiedetään että ne voi kysyä meiltä... Koska kun virkamiehet esittävät sitten näitä ehdotuksia valtuustolle, niin se on tärkeää että niillä on meidät tukena taustalla, sillä on suurin merkitys ja raha ei ole se ratkaiseva tekijä. Kaikista merkittävin joka vaikuttaa nykyiseen

tilanteeseen on se, että kun 2016 me jalkauduttiin sinne alueelle, ja me järjestettiin tällainen tapahtuma kaikkien valtuustojen jäsenille ja kuntien jäsenille, ja kutsuja oli meidän ELY-keskuksen ylijohtaja. Eli tavallaan me niin kuin nostettiin tämän kuntien vastaanottamisen profiili korkeammalle tasolle.

4. Alueen vastaanottokeskukset

Alueella olevat vastaanottokeskukset koetaan omiksi ja sieltä luvan saaneille turvapaikanhakijoille pyritään löytämään kuntapaikka omalta alueelta.

5. Myönteinen ilmapiiri kuntapäätäjien joukossa

Osa kunnista kokee humanitaarisen toiminnan parantavan kunnan imagoa ja olevan osa kansainvälisyysstrategiaa. Onnistunut kotoutuminen lisää myönteisiä asenteita. Myös vapaaehtoistyö on edistänyt asenneilmapiirin edistymistä.

Kaupungin strategiassa on ajatuksena, että kasvua kansainvälisyydestä, monikulttuurisuus on rikkautemme, kansainvälistyminen on mahdollisuutemme.

6. Tarve saada uusia kuntalaisia

Erityisesti pienissä kunnissa jokainen uusi asukas voi lisätä kunnan elinvoimaa. Useat pienet kunnat toivoivat lapsiperheitä.

Jossain kunnassa on säilynyt jopa koulu sen ansiosta, kun on otettu pakolaisia vastaan.

Kommunen behöver också arbetskraft och barn till periferiskolorna.

Moni kunta haluaa uusia perheitä ja sitä kautta kuntalaisia.

Vastaanottoon vaikuttaa se, millä painoarvolla pakolaisten vastaanotto on kirjattu kunnan strategia-asiakirjoihin. Kyselyssä tiedusteltiin, onko vastaanotto viety kunnissa suunnitelmallisesti osaksi strategiatyötä. Suurimmassa osassa kuntia (72 %) näin oli tehty. Strategiatasolle vieminen tarkoittaa kyselyvastausten perusteella yleisimmin sitä, että kuntapaikkojen myöntäminen ja pakolaisten vastaanottotyö

perustuu suunnitelmalliseen toimintaan, joka otetaan huomioon talousarviossa ja valtuustopäätökset ohjaavat tätä työtä.

Kotouttamistyöryhmä on juuri äskettäin antanut kaikille toimialoille tehtäväksi määritellä, mitä kotouttaminen kullakin toimialalla tarkoittaa sekä osana kaupungin strategiaa että aina palvelujen tasolle asti.

Seuraava sitaatti kytkee vastaanottohalukkuuteen liittyviä teemoja yhteen. Vaikka poliittiset voimasuhteet vaihtuisivat valtuustossa, niin sen vastavoimana voi toimia pitkään jatkunut vastaanottotyö.

Yksikin ihminen [viittaa politiikkaan] voi ratkaista, asenteilla ei niin suuri merkitys kunnissa, jossa toimittu vuosia ja on vakiintuneet rakenteet.

4.2 Lisätukien merkitys pakolaisia vastaanottaneille kunnille

Kunnille suunnatussa kyselyssä ja haastatteluissa selvitettiin bonusrahan, laskennallisen korvauksen lisäosan sekä hätätapausten vastaanotosta maksettavan lisätuen merkitystä kunnille. Kuviossa 5 on esitetty kyselyyn vastanneiden kuntien arviot siitä, millainen merkitys lisätuilla on ollut sekä vastaanoton käynnistämiseen ja paikkojen lisäämiseen että vastaanoton kehittämiseen ja jatkuvuuden tukemiseen. Taulukon palkeissa on näkyvissä myös niiden kuntien osuus, jotka eivät ole saaneet kyseessä olevaa tukimuotoa.

Kun tarkastellaan niiden kuntien arvioita, jotka ovat saaneet tukea, on vastaanoton käynnistämiseen tai paikkojen lisäämiseen ollut bonusrahalla suurempi merkitys kunnille kuin laskennallisen korvauksen lisäosalla. Tämä tulos vastaa hankkeen tavoitteita, sillä bonusrahalla tähdättiin vastaanoton käynnistämiseen ja laajentamiseen. Noin puolet (49 %) bonusrahan saaneista kunnista arvioi tuen vaikuttaneen joko täysin ratkaisevasti tai ainakin päätöksentekoa tukevasti, kun lisäosan saaneista kunnista näin arvioi 40 %. Näissä luvuissa laskuista on poistettu ne kunnat, jotka eivät ole ko. tukea saaneet ja siksi prosentit eroavat kuviossa esillä olevista luvuista.

Sen sijaan vastaanoton kehittämisessä ja jatkuvuuden tukemisessa lisäosalla näyttäisi olevan enemmän merkitystä kuin bonusrahalla. Laskennallisen korvauksen lisäosaa saaneista kunnista hieman vajaa 60 % näki tuen vaikuttaneen vastaanoton kehittämiseen ja jatkuvuuden tukemiseen. Bonusrahan saaneista näin arvioi hieman vajaa 50 %. Erot eivät ole kovin suuria, mutta suuntaa antavasti voidaan siten sanoa, että bonusrahalla näyttäisi olevan enemmän vaikutuksia vastaanoton käynnistämiseen ja kuntapaikkamäärän kasvattamiseen, mutta lisäosalla enemmän vaikutuksia vastaanoton kehittämiseen vastaten myös tukimuodoille asetettuihin tavoitteisiin.

Sylvia-tukien merkitys nähdään kunnissa tällä hetkellä suurempana kuin kaksi vuotta sitten. Vuodenvaihteessa 2017–2018 tehdyssä kuntakyselyssä²¹ vain 38 % tukea saaneista kunnista ilmoitti tukien vaikuttaneen kunnan päätöksentekoon. Tuolloin kunnille esitettiin kysymys: Ovatko Sylvia-hankkeesta maksetut lisätuet vaikuttaneet kunnan kuntapaikkapäätöksentekoon? Vastausvaihtoehtoina oli ”kyllä” tai ”ei”.

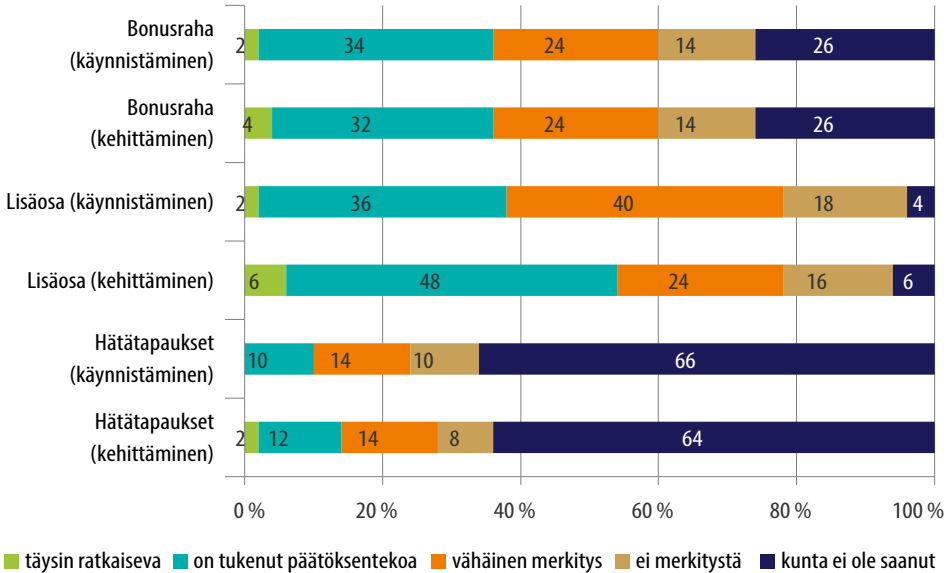
Laskennallisen korvauksen lisäosan ja hätätapaussisätuen arvioimisessa on pientä epäloogisuutta sen suhteen, miten kunta on vastannut kohtaan ”kuntamme ei ole saanut ko. tukea” (ks. kuvio 5). Myös sen vuoksi kyselyn tuloksiin tulee suhtautua suuntaa antavasti. Hätätapaussisätukea saaneet kunnat jakautuvat karkeasti kolmeen yhtä suureen osaan; kolmanneksen mukaan tuki on ollut selkeästi tukena päätöksenteolle, kolmanneksen mukaan sillä on ollut vähäinen merkitys ja kolmanneksen mukaan tuella ei ole ollut merkitystä.

Haastateltavat muistuttivat siitä, että kunnat toimivat nykyisin hyvinkin tiukkojen budjettien raameissa ja kaikki eurot ovat tervetulleita. Usein nostettiin esiin myös tukien merkitys symbolisesti; pakolaisten vastaanottoon kohdennetut lisätuet antavat signaalin siitä, että valtiovalta kokee tämän toiminnan tärkeäksi.

Jos toiminta olisi tappiollista, ei halua tehdä humanitääristä työtä löytyisi tarpeeksi.

21 Kyseessä oli Sylvia2-hankkeen loppuraportointia varten tehty kysely kyseessä olevasta hankkeesta lisätukia saaneille kunnille, joten vastaajajoukko on siis hieman poikkeava.

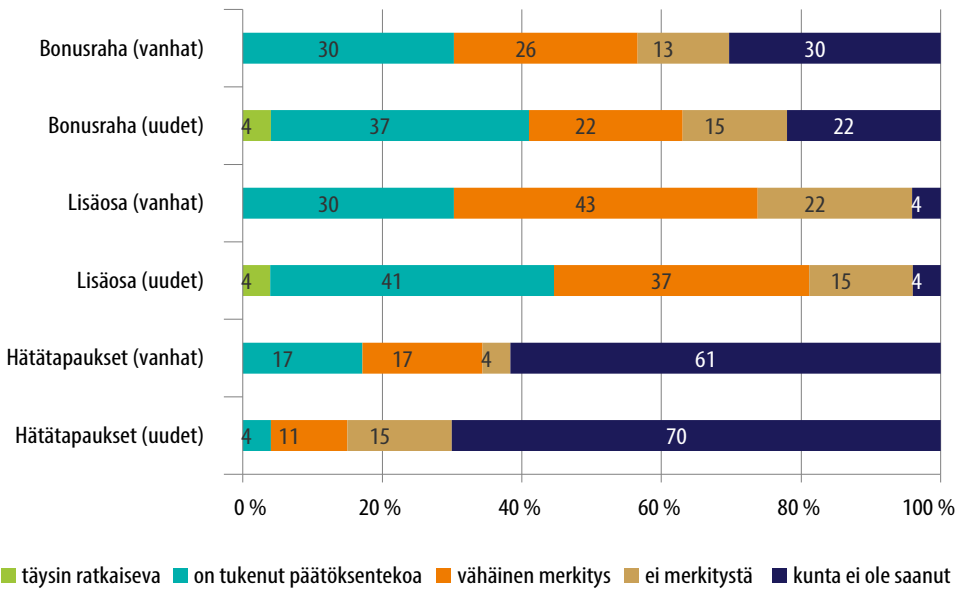
Kuvio 5. Lisätukien (bonusraha, lisäosa ja hätätapaussisätuki) merkitys kunnan päätökseen käynnistää tai lisätä kuntapaikkoja (=käynnistäminen) sekä vastaanoton kehittämiseen ja jatkuvuuteen (=kehittäminen), % (n=50)



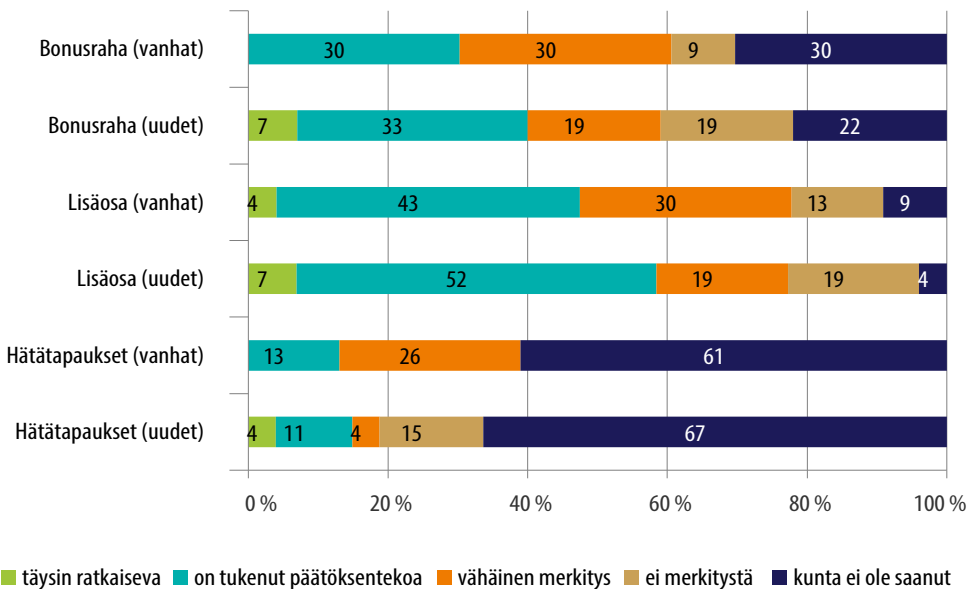
Lisätukien merkitystä tarkasteltiin lisäksi suhteessa siihen, miten pitkään kunta on vastaanottanut pakolaisia. Näyttää siltä, että bonusrahan ja lisäosan merkitys sekä vastaanoton käynnistämässä että kehittämässä on ollut suuri erityisesti uusien vastaanottajakuntien joukossa (kuviot 6 ja 7). Uusilla vastaanottajakunnilla tarkoitetaan niitä kuntia, jotka ovat aloittaneet vastaanoton vuonna 2015 tai jälkeen. Hätätausten kohdalla ei samaa eroa ole nähtävissä, vaan pikemminkin ero on päinvastainen: hätätapaussisätuen merkitys on ollut suurempi ns. vanhojen vastaanottajakuntien keskuudessa. Hankkeiden avulla kunnat ovat saaneet lisätietoa hätätapaussisästä ja tätä kautta on pystytty lisäämään valmiutta vastaanottoon.

Se on antanut rohkeutta päättäjille hyväksyä myös hätätapausten vastaanotto.

Kuvio 6. Lisätukien merkitys vastaanoton käynnistämiseen tai kuntapaikkamäärän nostamiseen: Vanhat kunnat (=vastaanotto aloitettu ennen vuotta 2015) ja uudet kunnat (=vastaanotto aloitettu 2015 tai jälkeen), % (vanhat kunnat n=23; uudet kunnat n=27)



Kuvio 7. Lisätukien merkitys vastaanoton kehittämiseen ja jatkuvuuteen: Vanhat kunnat (=vastaanotto aloitettu ennen vuotta 2015) ja uudet kunnat (=vastaanotto aloitettu 2015 tai jälkeen), % (vanhat kunnat n=23; uudet kunnat n=27)



Bonusrahan ja lisäosan merkitystä tarkasteltiin kyselyvastauksissa myös kuntakoon mukaan (taulukko 7). Kunnat on jaettu kolmeen osaan asukasluvun mukaan. Kuntien lukumäärät, joista prosentit on laskettu, jäävät hyvin mataliksi, ja tästä syystä lukuihin tulee suhtautua suuntaa antavina. Vastausten perusteella näyttää siltä, että erityisesti bonusrahan merkitys on ollut suurin pienissä, alle 5 000 asukkaan kunnissa. Myös lisäosan merkitys näyttäisi olevan suurin pienissä kunnissa. Isoissa, yli 50 000 asukkaan kunnissa, bonusrahan merkitys on myös ollut suhteellisen iso erityisesti vastaanoton käynnistämiseksi tai kuntapaikkojen lisäämisessä. Osaltaan tähän voi olla syynä se, että vastaajajoukossa oli kaksi isoa kuntaa, jotka ovat saaneet 100 000 euron bonusrahan.

Taulukko 7. Kunnat, jotka ovat kokeneet bonusrahan ja lisäosan vaikuttaneen päätöksentekoon, %-osuus tuen saajista

Kuntakoko, asukkaita	Bonusrahan saaneita kuntia (n)	ilmoittanut bonusrahan vaikuttaneen päätöksentekoon, %	Lisäosan saaneita kuntia (n)	ilmoittanut lisäosan vaikuttaneen päätöksentekoon, %
alle 5000	8	75 % (käynnistämiseen) 75 % (kehittämiseen)	11	55 % (käynnistämiseen) 64 % (kehittämiseen)
5000 – 50 000	23	35 % (käynnistämiseen) 39 % (kehittämiseen)	30	37 % (käynnistämiseen) 57 % (kehittämiseen)
yli 50 000	6	67 % (käynnistämiseen) 50 % (kehittämiseen)	6	33 % (käynnistämiseen) 50 % (kehittämiseen)

Kuntahaastatteluissa näkyi lisätukien merkityksen näkökulmasta pienien ja isojen kuntien välinen jännite. Isot kunnat näkivät ongelmana usein sen, että henkilö saattaa hyvinkin pian muuttaa pikkukunnasta suureen, mutta kertakorvauksena maksettava lisäosa jääkin ensimmäisen kunnan hyödyksi. Myös pienten kuntien edustajat puhuivat samasta asiasta, mutta korostivat sitä, että tukia tulisi nimenomaan kohdentaa pieniin kuntiin, jotta henkilöt saataisiin myös jäämään sinne.

Pitkät etäisyydet ja paikkakunnan pienuus voivat olla vahvuus ja heikkous, miten sen ajattelee [puhuu kotoutumisesta]. Tukien avulla sen pystyy, jos osaa, kääntämään vahvuudeksi.

Kaikista kyselyyn vastanneista kunnista 30 % ilmoitti, ettei kunta olisi pystynyt ilman Sylvia-lisätukia kattamaan vastaanoton kuluja. Vain neljännes kunnista (26 %) oli sitä mieltä, että olisivat pystyneet ilman Sylvia-tukiakin kattamaan vastaanoton menot. Lähes puolet kunnista (44 %) ei osannut ottaa tähän kantaa, sillä tukien riittävyyttä ei ole aktiivisesti seurattu. Lisäksi neljännes (26 %) kunnista ilmoitti, ettei Sylvia-hankkeelta saatu taloudellinen tuki ole ollut riittävää. Perusteluina esitettiin vastaanoton suuria kuluja. Yleisimmin kunnat perustelivat tukien tärkeyttä sillä, että osalla pakolaisista tuen tarve on selkeästi suurempi ja pitkäaikaisempi kuin saadut kuntakorvaukset kattavat. Kritiikkinä esitettiin myös sitä, ettei lisätuki kata kaikkia pakolaisryhmiä, kuten yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella oleskeluluvan saaneita tai perheenyhdistämisen kautta saapuvia kansainvälistä suojelua saavien perheenjäseniä.

Kaikki kuntakorvaukset ovat erittäin pieniä suhteessa esimerkiksi siihen, kuinka paljon yksi päiväkotipaikka maksaa kunnalle.

Kuntaan on muuttanut yli tuhat myönteisen olen saanutta turvapaikanhakijaa viimeisien vuosien aikana. Heidän joukossaan on vaikeasti sairaita, vammaisia, traumatisoituneita ja alhaisesti koulutettuja. Tuen tarve on suurempi kuin saadut korvaukset.

Perheenyhdistämisen kautta tulleille lisätukea, kuormittavat ja työllistävät yhtä lailla kuntaa.

Kyselyssä tiedusteltiin, olisivatko kunnat kaivanneet pakolaisten vastaanottoon muunlaista tukea kuin Sylvia-hankkeesta on tarjottu. Kolmannes (32 %) kunnista vastasi myöntävästi. Toiveet jakautuivat kotouttamistyön eri alueille. Korvausten osalta toivottiin selkeää tiedottamista tukikäytännöistä. Sylvia-hankkeista on järjestetty kaksi korvauskoulutusta, tuotettu korvauksista tietoa sisältävä tietopaketti pakolaisten vastaanotosta kunnille ja korvauksista on tuotettu tietoa kotouttamisen.fi-sivustolle. Henkilöstön vaihtuvuus kunnissa on voinut vaikuttaa siihen, että tiedon tarvetta koetaan edelleen olevan.

4.3 Lisätukien merkitys kuntapaikkaneuvotteluissa ELY-keskusten näkökulmasta

Edellisessä luvussa käsiteltiin lisätukien merkitystä pakolaisia vastaanottavien kuntien kannalta. Tässä luvussa käydään läpi lisätukien vaikuttavuutta ELY-keskusten tekemän kuntapaikkaneuvottelutyön kannalta.

Arviointia varten haastateltiin kaikki ELY-keskusten maahanmuuttopäälliköt ja -yhdyshenkilöt. Haastattelut aloitettiin kysymällä, kuinka suuri osuus heidän työajastaan menee kuntapaikkaneuvotteluihin. Arviot vaihtelivat 10 ja 70 prosentin välille, keskimäärin näihin tehtäviin menee noin neljäsosa yhdyshenkilöiden työajasta.

ELY-keskusten maahanmuuttoyhdyshenkilöillä²² on ollut tärkein rooli Sylvia-tukien tiedottamisessa kunnille. Yhden haastateltavan mukaan he olivat Sylvia-hankkeen ”piirimyyjiä” ja eräs toinen haastateltavista luonnehti heidän rooliaan seuraavasti:

Olemme toimineet heidän markkinointimiehinään täällä maakunnassa, olemme olleet heidän apukätensä.

Bonusraha

ELY-keskusten yhdyshenkilöiden näkemykset tukien merkityksestä kuntapaikkaneuvotteluissa olivat pitkälti yhtenäiset, joskin joitakin pieniä näkemyseroja oli havaittavissa lähinnä bonusrahan suhteen. Valtaosa haastatelluista oli sitä mieltä, että vuosien 2015–2016 tilanteen jälkimainingeissa bonusrahalla oli ratkaiseva merkitys erityisesti pienten kuntien päätöksille vastaanottaa pakolaisia.

Silloin kun oli turvapaikanhakijatilanne päällä, niin varattiin paikkoja oleskeluluvan saaneille, käynnistin myös neuvottelut pikkukuntien kanssa kiintiöpakolaisista, siinä vaiheessa bonus kiintiöpakolaisia vastaanottaneille kunnille oli älyttömän hyvä.

Sylvia saanut pienet kunnat innostumaan, antanut sysäyksen.

22 Käytämme lyhyiden vuoksi tätä ilmaisua sekä maahanmuuttopäälliköistä että -yhdyshenkilöistä.

Kun aloitin, oli sopimus viiden kunnan kanssa, nyt on sopimus kaikkien alueen 17 kunnan kanssa.

Muutama haastateltavista oli sitä mieltä, että bonusrahalla ei ollut kovin suurta merkitystä vastaanottopäätökselle, koska pienenkin kunnan budjetissa 20 000 euroa on kuitenkin melko pieni summa. Yksi luonnehti bonusrahan merkitystä sanoilla ”henkinen kiitos”. Kuitenkin bonusrahan merkitykseen varauksellisestikin suhtautuvat saattoivat todeta, että vaikka tuella ei ollut ratkaiseva merkitys, niin se on kuitenkin helpottanut neuvotteluja.

En usko, että yhtään kuntapaikkaa olisi syntynyt tai jäänyt syntymättä näiden tukien takia... Ei voi sanoa, että ne on täysin turhat, kun ollaan käyty kuntapaikkaneuvotteluja, kyllä me ollaan Sylvia-hankkeen mahdollisista lisätuista kerrottu, kun niistä on tiedetty. Kyllä meidänkin alueen kunnille on tullut ihan isoja summia. En usko, että se oli käänteentekevä juttu, mutta kyllä se raha tottakai niille kunnille kelpaa.

Sekä haastatteluissa että arviointityöpajassa nostettiin esiin lisätuen kannustava merkitys. Vaikka raha ei olisikaan syy aloittaa vastaanottoa, niin rahallinen tuki vaikuttaa erityisesti poliittisten päättäjien asenteisiin. Eräs haastateltava totesi asian osuvasti:

Raha on aina hyvä väline neuvoteltaessa kuntapaikoista, mutta se ei silti aina ratkaise asiaa.

100 000 euron bonusrahaa on saanut kuusi kuntaa. Haastattelujen perusteella tällä summalla on merkittävä vaikutus kaikille muille kuin ehkä kaikkein suurimmille kaupungeille. Muutama haastateltava esitti, että 20 000 ja 100 000 euron bonusrahojen väliin luotaisiin lisäporras.

Haastateltavat kertoivat joistakin väliinputoajakunnista, missä vastaanotettavien pakolaisten määrä olisi riittänyt bonusrahan saamiseen, mutta erilaisista päätöksentekoprosessiin liittyvistä syistä johtuen lisätuki jäi saamatta. Esimerkiksi yhdellä kunnalla oli avoin sopimus ELY-keskuksen kanssa. He eivät bonusrahan saamista varten halunneet kuitenkaan viedä asiaa valtuuston käsittelyyn, sillä pelkona oli, että valtuusto olisi voinut perua aiemman päätöksen.

Jotkut kunnat pelkäisivät, että bonusraha peritään heiltä takaisin, kun kuntaan ei löytynytäkään 20 pakolaista. Hanke on seurannut kuntapaikkojen täyttöä bonusrahan saaneissa kunnissa ja syy paikkojen tyhjiksi jäämiseen on aina selvitetty ELY-keskuksen kautta kunnasta. Mikäli kyseessä on ollut kunnasta riippumaton syy, rahaa ei ole peritty takaisin. Bonusraha (20 000 €) on peritty takaisin yhdeltä kunnalta.

Kaikki haastatellut ELY-keskusten yhdyshenkilöt olivat sitä mieltä, että tällä hetkellä bonusrahat ovat menettäneet merkityksensä.

Tällä hetkellä bonusrahan merkitys on olematon, koska uusia kuntia ei voida ottaa vastaanoton piiriin. Meillä ei ole edes tarjota kiintiöpakolaisia niille kunnille joilla on sopimukset vastaanotosta.

Jonkin verran ihmetystä aiheutti se, että bonusraha on edelleen Sylvia4-hankkeen keinovalikoimassa. Toisaalta haastateltavat huomauttivat, että tarvetta bonusrahalle voi ilmentyä myöhemmin, jos pakolaisten määrä taas kasvaa.

Laskennallisen korvauksen lisäosa

Laskennallisen korvauksen lisäosaan ei liity samanlaisia määriin liittyviä kriteerejä kuin bonusrahaan ja siksi sitä pidettiin erityisen hyvänä tukimuotona.

Laskennallisen korvauksen lisäosa on parempi, se on oikeudenmukaisempi, koska se kohdentuu kaikkiin kv. suojelun piirissä oleviin eikä vaan tiettyihin asiakkaisiin, joita siellä kunnassa on.

Eniten on onnistuttu laskennallisten lisäosissa. Katsoin, mitä meillä on 2016–2018 maksettu, niin isompi summa, mitä olin osannut ajatellakaan. On ollut jotakin, mitä tarjota kunnille.

Lisäosan kohdalla ongelmiksi mainittiin se, että ensimmäinen asuinkunta saa lisätuet, vaikka henkilöt muuttaisivat parin kuukauden kuluttua kunnasta pois. Toisaalta samaa asiaa pidettiin myös lisäosan hyvänä puolena. Eräs haastateltava totesi, että Sylvia-hankkeen lisätuet ovat helppoja, kun ovat könttäsummia. Normaalit

valtion tuet menevät asumispäivien mukaan²³, jolloin tuki loppuu henkilön muuttaessa toiseen kuntaan. Sylvia-hankkeen lisätuet ovat siten minimoineet kunnan riskiä, hän jatkoi.

Toinen mainittu ongelma oli se, että kaikki pakolaiset tai heihin verrattavat ryhmät eivät kuulu lisäosan piiriin, esimerkiksi yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella olevia ei hyväksytä tukien piiriin ja tämä ryhmä tarvitsee erityisen paljon palveluita.

Tuki hätätapausten vastaanottoon

Muutama pitkään pakolaistyössä mukana ollut haastateltava kertoi, että Suomi on saanut UNHCR:lta kiitosta hätätapausten vastaanotosta, sillä kovinkaan moni maa ei tätä ryhmää vastaanota. Kuitenkin UNHCR:n huolena on ollut se, että viive vastaanottopäätöksen ja varsinaisen kuntaan sijoittamisen välillä on saattanut olla pitkä. Tähän ongelmaan Sylvia-hanke on tuonut parannusta. Sekä ELY-keskusten, kuntien että Maahanmuuttoviraston edustajan haastattelussa painottui se, että Sylvia-hankkeen lisätuki on luonut uskallusta kunnissa hätätapausten vastaanottoon ja valtakunnallisesti tuonut järjestelmällisyyttä hätätapausten kuntiin sijoittamiseen.

Kunta X oli ottanut pitkään vastaan, mutta tällä tuella ollut merkitystä, koska joustavuus ja osaaminen ottaa vastaan hätätapauksia vaatii joka tapauksessa aikaa. Se vaatii myös rohkeutta, koska tulevat hyvinkin erilaisista lähtökohdista. Tuen tarve saattaa näkyä vasta pitkällä ajalla.

UNHCR on luonnehtinut hätätapauksia sanoilla ”our most precious quota”. Yksi kuntahaastateltava myös totesi, että hätätapausten kohdalla ollaan ”pakolaisuuden ytimessä” ja tämä lisää kotouttamistyön mielekkyyttä.

²³ Korvaukset maksetaan kuukausikohtaisesti kuun ensimmäisen asumispäivän mukaiselle kotikunnalle laskennallisten korvausten automatisoidun järjestelmän kautta.

ELY-keskusten yhdyshenkilöt esittivät seuraavia kehittämis ehdotuksia Sylvia-lisä-
tuille:

- tukien kriteerit tiedoksi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa kunta paikkaneuvotteluiden helpottamiseksi
- mahdollisuus siirtää rahoituksen painopistettä bonusrahasta lisäosiin tai muuhun kehittämistyöhön
- bonusrahaan uusi porrastus
- perheen yhdistämiset sekä yksilöllisestä inhimillisestä syystä tulevat mukaan lisätukien piiriin
- mahdollisuus selvittää, voiko lisäosia jyvittää useamman kunnan kesken
- bonusrahan suhteen väliinputoajakuntia pitäisi myös palkita heidän tekemästään kotouttamistyöstä
- avoimet sopimukset tulisi hyväksyä bonusrahan perusteeksi
- maahanmuutto yhdyshenkilöille tieto siitä, mitkä kunnat ovat saaneet tukea
- bonusrahojen kohdennus jo vastaanottaneille kunnille uusien sijaan.

Muita vastaanottoon liittyviä teemoja

Haastateltavat esittivät myös joitakin yleisiä pakolaisten kuntiin sijoittamiseen liittyviä huolenaiheita ja kehittämiskohteita. Osa haastateltavista oli huolissaan siitä, että vastaanottokeskusmuuton pelisäännöt ja ELY-keskusten yhdyshenkilöiden rooli tämän ryhmän kuntiin ohjaamisessa on edelleen epäselvä.

Ministeriötasolla on ehkä unohdettu turvapaikanhakijoiden kuntaan sijoittaminen ja keskittytty kiintiöpakolaisiin.

Vastaanottokeskuksista suoraan kuntaan muuttaminen pitäisi tulevassa mallissa kokonaan olla toisenlainen. Elyillä on ollut siinä tähän mennessä turha rooli, niitä ei tarvittaisi tähän väliin ollenkaan. Kiintiöpakolaisten ja turvapaikan saaneiden käsittely pitäisi erottaa toisistaan. Umarekin kehittäminen voisi parantaa tilannetta.

Jotkut haastateltavat kantoivat huolta siitä, että kunnissa pitäisi oivaltaa kotoutumistyön kuuluvan kaikille hallinnonaloille. Nyt kunnissa kotouttamiseen liittyvät resurssit ohjautuvat yleensä sosiaalipuolelle ja resurssia hallinnoidaan sieltä käsin. Tavoitteena olisi jakaa resurssi niin, että se kohdistuisi kaikille kotoutumista tukeville hallinnonaloille. Muutama haastateltava toivoi, että normaalille laskennalliselle korvaukselle kehitettäisiin seurantajärjestelmä.

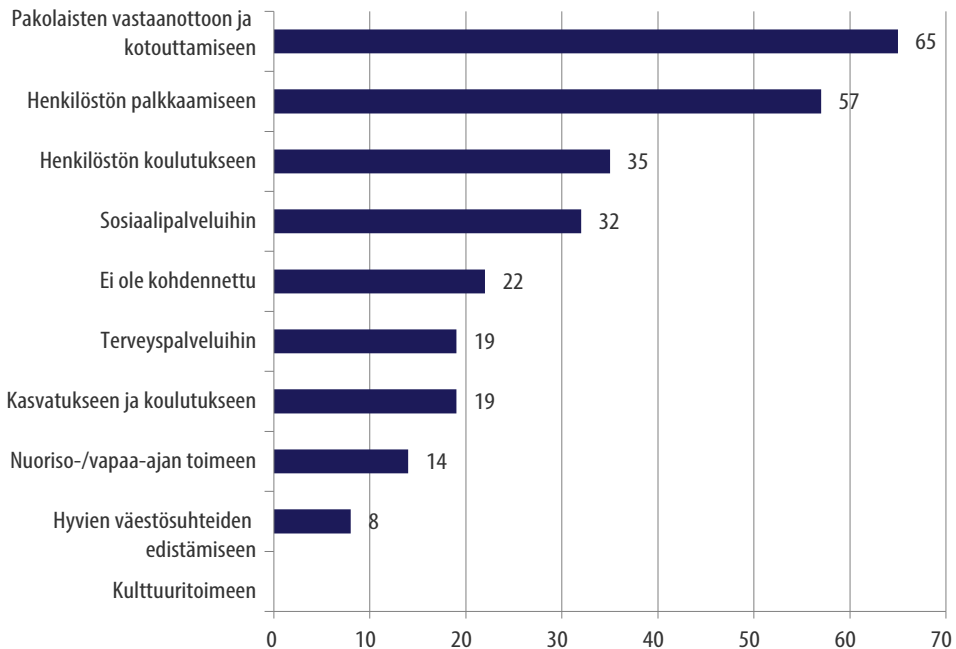
Yksi haastateltavista oli huolissaan siitä, jos erityiskustannusten korvaukset poistuvat ja siirtyvät ”yleiskatteelliseen” pottiin. Hänen mukaansa tämä olisi ”näpeille lyöntiä” haavoittuvassa asemassa olevien pakolaisryhmien suhteen.

Lisäksi pohdittiin sitä, miten keskuskuntia ylipäättään voisi tukea, koska sinne kuitenkin kohdistuu maan sisäisestä muuttoliikkeestä johtuva suuri paine.

4.4 Lisätukien käyttö sekä seuranta ja raportointi

Lisätukien tarkoituksena on paitsi kannustaa kuntia pakolaisten vastaanottoon, myös luoda parempia edellytyksiä kotouttamiseen. Arvioinnin kannalta yksi keskeinen kysymys oli se, mihin lisätuet on kunnissa käytetty. Kunnilta kysyttiin, ovatko ne kohdentaneet Sylvia-lisätuet selkeästi pakolaisten vastaanoton ja kotoutumisen palveluihin ja kehittämiseen. Selvästi suurin osa (66 %) vastasi tähän kyllä, 14 % ei ja 18 % osittain sekä 2 % en osaa sanoa. Lisätuet oli Sylvia-hankkeen tekemän kyselyn vastausten mukaan kohdennettu kunnissa selkeämmin vuonna 2017, jolloin 75 % kyselyyn vastanneista kunnista ilmoitti, että ne oli kohdennettu pakolaisten vastaanottoon ja kotoutumiseen.

Kuntakyselyssä pyydettiin niitä kuntia, jotka ovat seuranneet Sylvia-lisätukien käyttöä, rastittamaan annetuista vaihtoehdoista kaikki ne, joihin lisätukea on kunnassa käytetty. Yleisimmin valittiin kohta ”pakolaisten vastaanottoon ja kotouttamiseen” (kuvio 8). Käyttöä seuranneista kunnista jopa viidennes (22 %) ilmoitti, ettei lisätukia ole kohdennettu mihinkään erityisesti.

Kuvio 8. Mihin lisätukia on kohdennettu? %-osuus käyttöä seuranneista kunnista (n=44)

Yli puolet (57 %) lisätukien käyttöä seuranneista kunnista ilmoitti kohdentaneensa lisätukea henkilöstön palkkaukseen. Henkilöstön koulutukseen lisätukia kohdensi noin kolmannes kunnista (35 %). Valintavaihtoehtojen lisäksi kunta sai ilmoittaa, mihin muuhun lisätukea on käytetty. Lisätuet ovat mahdollistaneet joillekin kunnille esimerkiksi sen, että kunta voi hankkia lisäpalveluja esimerkiksi kolmannelta sektorilta tai muilta toimijoilta.

Lisäkäsiä ja lisätoimijoita, voidaan ostaa palveluja hyviltä palveluntuottajilta

Lisäosalla on voitu palkata henkilökuntaa tai kokeilla jotain uusia tapoja kotouttaa.

Sylvia-tuki on mahdollistanut sen, että olemme voineet järjestää ohjaajien verkostotapaamisen vuosittain ja muitakin koulutuksia tarvittaessa. Toki näihin on hyödynnetty myös laskennallisia korvauksia, mutta Sylvia-lisätuki on mahdollistanut sen, että voimme hieman vapaammin toteuttaa tarpeitamme

Har haft betydelse för personalresurserna. En familjearbetare på halvtid i flyktingarbete har anställts.

Seuraavassa on kyselystä ja haastatteluista tehtyjä poimintoja siitä, miten Sylvia-lisätukia on kohdennettu ja millaista uutta toimintaa tai uusia työtapoja tukien²⁴ avulla on kehitetty ja toteutettu.

Sylvia-lisätukien käyttökohteita kunnissa:

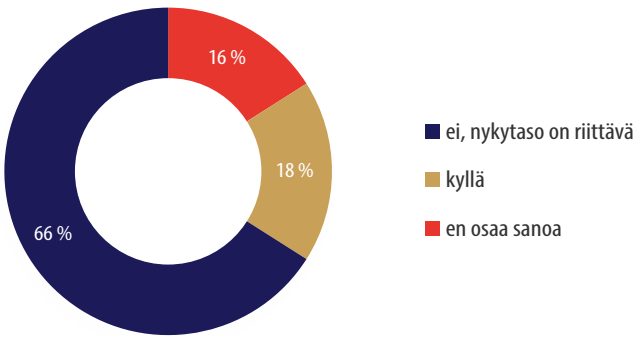
- traumaterapiaa ostopalveluna
- kunnan sosiaalityöntekijä ja johtava lääkäri saaneet etäneuvontaa HDL:n sotatrauma-asiantuntijoilta
- tuetun asumisen palveluja ja kotiin vietäviä tukipalveluja
- nuorisopalveluihin etsivää työtä tekevä nuorisotyöntekijä
- luontoyhteyden edistämistä retkeilyn sekä tutustumiskäyntien avulla
- uimakoulu pakolaislapsille
- panostamista liikunta- ja kulttuuripalveluihin esimerkiksi liikunta- ja kulttuuriluotsien avulla
- ajokorttikulujen korvausta pitkien etäisyyksien ja huonon julkisen liikenteen maakunnassa edesauttamaan ammatillisen koulutuksen saamista, työllistymistä ja pysyvämpää kuntaan sijoittumista
- yhteisöllistä vastaanottoa järjestöjen kanssa; kuntamentorit
- asiakasosallisuuden lisäämistä keräämällä asiakkailta palautetta
- sähköisten neuvontapalvelujen kehittämistä
- varhaiskasvatukseen palvelupolkuja
- suomen kielen opetusta kotiaiideille yhteistyössä 3. sektorin kanssa
- vi har erbjudit föräldrautbildning och familjestöd som integrationsfrämjande åtgärd.
- tack vare tilläggsstöden har personalen möjlighet att kontinuerligt gå på fortbildning och arbetshandledning.

Kyselyssä sai kertoa lisäksi tarkemmin lisätukien käytöstä ja seurannasta avoimella vastauksella. Näissä vastauksissa toistuu se, että Sylvia-lisätuki on lähinnä mennyt perushenkilöstön palkkaamiseen sekä se, että epävarmuus vastaanoton jatkumisesta, siitä johtuvat määräaikaikaiset virat ja henkilöstön vaihtuvuus vaikeuttavat kehittämistyötä.

24 Muutama kunta huomautti, että on vaikea erottaa, mikä toiminta saa tukea mistäkin hankkeesta.

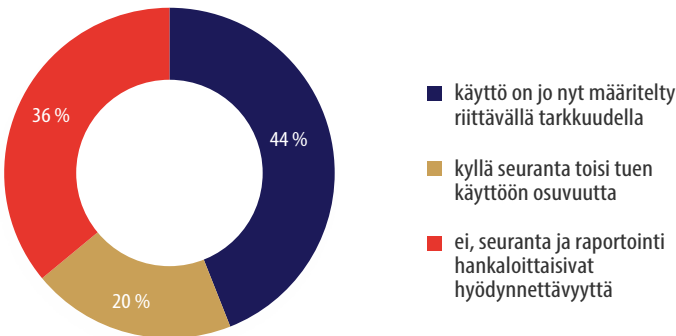
Taloudellisia lisätukia myönnettäessä herää kysymys siitä, tulisiko nykyistä paremmin määritellä, mihin lisätuen voi käyttää ja edellyttääkö lisätukien saanti raportointia. Myös kyselyssä kunnilta kysyttiin, tulisiko nykyistä tarkemmin määritellä se, mihin lisätukea voi käyttää (kuvio 9). Valtaosan mielestä (66 %) nykyinen käytäntö on riittävä.

Kuvio 9. Kuntien näkemykset siitä, tulisiko nykyistä tarkemmin määritellä mihin lisätuen voi käyttää, % (n=50)



Kunnilta kysyttiin myös sitä, tulisiko kunnilta edellyttää raportointia lisätukien käytöstä. Suurimman osan (80 %) mielestä ei tulisi, reilun kolmanneksen (36 %) mielestä raportointi jopa hankaloittaisi lisätuen hyödynnettävyyttä (kuvio 10).

Kuvio 10. Kuntien näkemykset siitä, tulisiko lisätukien käytöstä edellyttää raportointia, % (n=50)



Osa kuntakyselyn vastaajista oli sitä mieltä, että tärkeintä on ylipäättään lisätuen saaminen vastaanottoon, ja jokainen kunta voi sitten yksilöllisesti miettiä, mikä sen käyttötarkoitus parhaimmillaan olisi. Kyselyvastauksissa korostettiin yksilöllisiä tarpeita, joita jokaisella kunnalla on, ja olisi tärkeää, että tukea voisi suunnata juuri niihin tarpeisiin.

Kaikki pakolaisista saadut tuet ovat tarpeellisia laadukkaan kotoutumistyön varmistamiseksi ja kuntien tulisi kohdentaa saadut tuet täysimääräisinä kotouttamistyöhön.

Stöden skall inte gå till annan verksamhet utan det måste ses till att pengarna används till det de är avsedda för.

Noin viidennes (18 %) vastaajista oli kuitenkin sitä mieltä, että lisätukien käyttötarkoitus pitäisi määritellä nykyistä tarkemmin. Samoin viidenneksen (20 %) mielestä lisätukien nykyistä tarkempi seuranta toisi tuen käyttöön osuvuutta. Perusteluina käytettiin muun muassa sitä, että yleensä hankerahat pitää raportoida ja raportointi edesauttaisi myös sitä, että kunnan sisällä pohdittaisiin, millä toimialoilla on palvelupolun aukkoja, joissa tarvittaisiin lisäresursointia. Yksi kuntahaastateltava kertoi luoneensa järjestelmän, jossa kaikki tuet ja menot laitetaan samalle kustannuspaikalle, näin seuranta mahdollistuu. Osa haastateltavista oli sitä mieltä, että useimmissa kunnissa tukia on käytetty täysimääräisenä kotouttamisen hyväksi, mutta epäiltiin, että on myös kuntia, joissa tuki on mennyt vain ”yleiseen kassaan”. Heidän mukaansa jonkinlainen ”kevyt raportointi” tuen käytöstä olisi paikallaan.

5 Osaamisen kehittäminen ja verkostoitumisen tukeminen

5.1 Arvioita hankkeen järjestämistä tilaisuuksista ja materiaaleista

Sylvia-hankkeet ovat tukeneet kuntia myös lisäämällä pakolaisten vastaanottoon ja kotouttamiseen liittyvää osaamista ja tietoa. Hankkeet ovat järjestäneet tilaisuuksia, koulutuksia ja olleet tuottamassa materiaaleja kuntien työntekijöiden ja päättäjien tueksi.²⁵

Kyselyssä ja haastatteluissa osaamisen kehittäminen ja verkostoituminen koettiin erittäin tärkeäksi tehtäväksi ja yleisesti ottaen Sylvia-hankekokonaisuuden katsottiin onnistuneen siinä hyvin. Erityisen hyödyllisinä hankkeen järjestämät yhteiset verkostotapaamiset nähtiin uusille vastaanottajakunnille.

Toiminta vasta alkuvaiheessa ja hyvät käytännöt muotoutumassa. Tärkeää on esimerkiksi verkostopäivillä ja hankkeiden kautta saatu tieto muiden kokemuksista ja hyvistä käytänteistä. Nyt jo tiedetään toki mihin on erityisesti kiinnitettävä huomiota muun muassa alkuvaiheen vastaanotossa. Tähän on saatu kokeneimmilta kunnilta arvokasta tietoa.

Ohjaaja on jakanut koulutuksista saatua tietoa myös muille täällä kunnassa. Mutta erityisen tärkeitä ovat olleet monet niiden kautta saadut kontaktit, kuten HDL:n sotatrauma-asiantuntijat. Täällä oli esimerkiksi johtavan lääkärin ja sosiaalityöntekijän etäneuvottelutilaisuus heidän kanssaan.

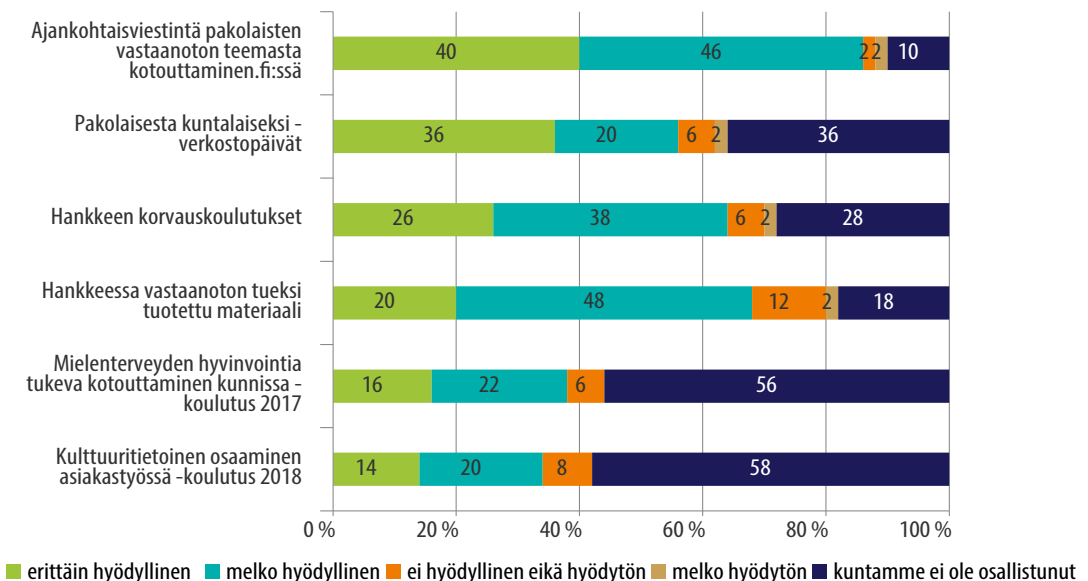
²⁵ Hankkeen tuottamat tilaisuudet, koulutukset ja materiaalit on lueteltu aiemmin sivulla 8.

Edellisessä sitaatissa kiteytyy se, miten verkostoitumisen kautta tieto Suomessa vielä harvinaisesta asiantuntipalvelusta leviää. Lisätukien avulla kunnilla on myös mahdollisuus hankkia näitä palveluja traumatisoineille asiakkaille.

Kyselyn perusteella parhaan arvosanan sai ajankohtaisviestintä pakolaisten vastaanotosta Kotouttaminen.fi-sivustolla ja seuraavaksi tuli Pakolaisesta kuntalaiseksi -verkostopäivät (kuvio 11).

Hanke on tuottanut kaksi koulutuskokonaisuutta, joista on tehty erilliset arviot. Pa-laute koulutuksista oli sekä aiempien että tämän arvioinnin tulosten mukaan myönteinen. Haastatteluissa esitettiin toive siitä, että jatkossa koulutuksen järjestäjä tekisi tiiviimmin yhteistyötä ELY-keskusten kanssa koulutustilaisuuksien koordinoimisen vuoksi. Kotona Suomessa -hanke mainittiin positiivisessa valossa useassa haastattelussa ja eri hankkeiden välistä koulutusyhteistyötä pidettiin suotavana. Jotkut haastateltavat pohivat etäyhteyden hyviä ja huonoja puolia. Etäyhteyden avulla tietoa saadaan levitettyä laajalle, mutta ongelmana on se, että verkostoitumista on vaikea toteuttaa etäkoulutuksissa. Joillakin paikkakunnilla on järjestetty etäkatsomoja, joista on saatu hyviä kokemuksia. Yleensäkin alueellisista alan työntekijöiden tapaamisista on saatu hyviä kokemuksia, ja vastaavan tyyppistä toimintaa toivottiin myös Sylvia-hankkeelta.

Kuvio 11. Kyselyyn vastanneiden kuntien näkemykset Sylvia-hankkeiden toimenpiteistä



5.2 Pakolais- ja kotouttamistyötä koskevia koulutustarpeita

Kunnilla oli koulutustarpeita vuonna 2017 tehdyn kyselyn perusteella selkeästi enemmän kuin nyt. Kun nyt tehdyssä kyselyssä reilu puolet (58 %) ilmoitti kunnassa olevan koulutustarpeita, niin vuonna 2017 näin ilmoitti 79 % vastaajista.

Sekä kyselyssä että haastatteluissa kysyttiin, mitä koulutustarpeita pakolaistyön kentällä on. Ehdottomasti eniten toivottiin koulutusta mielenterveyskysymyksistä ja traumatisoituneiden pakolaisten hoidosta ja kuntoutuksesta. Lisäksi toivottiin tietoja seuraavista teemoista:

- oleskelulupiin ja perheen yhdistämisiin liittyvät asiat
- kotoutumislain uudistus
- kunniaväkivalta ja radikalisoituminen sekä näiden tunnusmerkit
- perhekotouttamisen malli
- terveyspalveluihin liittyvät kysymykset
- mielenterveyden itsehoitomalli
- kieli- ja kulttuuritietoinen työskentely
- tulkin kanssa työskentely
- kotoutumisen edistymiseen ja eri vaiheisiin liittyvät asiat
- viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyön kehittäminen
- monialainen yhteistyö ja kokonaisvaltainen asiakkuus
- vanhemmuus
- perhetyö
- naisten tilanne
- nuorten jälkihuolto
- yleistä tietoa kulttuuritaustasta ja pakolaisten lähtömaista ja leiriolosuhteista
- selkokielikoulutusta päiväkodin työntekijöille
- UMA-rekisterin käyttö kunnan kannalta
- den mottagande kommunens skyldigheter och hur statlig stöd skall användas.

Muutama haastateltava ehdotti, että luotaisiin verkostoitumista ja vertaisoppimista varten digitaalinen alusta.

Kuntien verkostoitumiseen pitäisi olla jokin muunlainenkin keino, kun se, että kaikki tulee yhteen paikkaan, kun se ei toimi, digitaalisuus tuo mukanaan uusia mahdollisuuksia...digitaalinen alusta, kyselypalsta, facebook-ryhmä, jossa asiantuntija tahi asiantuntija-kollega vastaisi.

Ihan kiva tapahtuma, semmoinen hengennostattaja. [haastateltava puhuu Pakolaisesta kuntalaiseksi -verkostopäivästä]

Tiedontarve luonnollisesti vaihtelee kokeneiden ja aloittavien kuntien kesken. Määräaikaiset työsuhteet myös vaikuttavat siihen, että perehdytyskoulutukselle on myös jatkuvaa tarvetta. Siksi tarvitaan hyvin erityyppisiä koulutuksia, perehdytyskoulutusta ja räätälöityä tietyn teeman ympärille rakennettuja koulutustilaisuuksia.

Itse ajattelen että yhteiset tapaamiset, kontaktit, alueelliset ja valtakunnalliset koulutukset voisivat olla todella hyödyllisiä kunnille. Ja vielä erikoistuen niin että olisi räätälöidyt ohjelmat pienille kunnille jotka vasta aloittelevat vastaanottoa. Sitten olisi erilaiset kysymykset niille isommille kokeneemmille kunnille.

Tapaamisten ja verkostopäivien yhteydessä voisi kehittää tätä [koulutuksen räätälöintiä], esimerkiksi järjestää tapaamisia yhden teeman ympärillä, kuten nuoret tai yksin tulleet pakolaiset.

Muutama haastateltava kertoi, että ensimmäistä kertaa pakolaisia vastaanottaneet kunnat rekrytoivat työntekijöiksi henkilöitä, jotka olivat työskennelleet vastaanotto-keskuksissa ja tätä kautta heillä oli alan kokemusta. Täten pakolaisten vastaanoton palveluissa oli heti alusta alkaen kokeneita työntekijöitä.

Osa haastateltavista oli huolissaan siitä, että kotoutumisosaaminen jää maahanmuuttajapalvelujen sisälle, eikä välity peruspalveluihin.

Perustietoa ei enää tarvita samalla tavalla kuin 2016 ja 2017. Isompi ongelma on se, että tieto jää kotouttamista tekeville. Miten sitä todella saataisiin esim. mielenterveystyöhön. Se on nyt viisastenkivi. He aina sanovat "ei pystytäkään, ei osata, ei kyetä". Varhaiskasvatus-, koulu-, mielenterveys-, näille sektoreille tarvitaan osaamista. Voisi kehittää benchmarkkausta, työparityöskentelyä, asiakkaan kohtaamista toisen, kokeneemman, henkilön rinnalla.

6 Tukitarpeet tulevaisuudessa

Yleensä kehittämishankkeiden tavoitteena on juurruttaa jokin hyvä käytäntö pysyväksi toiminnaksi. Sylvia-hankekokonaisuus ei ole perinteinen kehittämishanke, koska merkittävä osa hankkeen panostuksesta on ollut taloudellista toimintatukea kunnille. Arvioinnin yksi tehtävä olikin kartoittaa sitä, millainen tukijärjestelmän tulisi olla, jotta sillä voitaisiin parhaalla mahdollisella tavalla tukea pakolaisia vastaanottavia kuntia. Tätä selvitettiin kysymällä, mitä toiveita kyselyyn vastanneilla kuntaedustajilla ja muilla asiantuntijoilla oli toisaalta Sylvia4-hankkeen loppukaudelle ja miten kuntia tulisi ensisijaisesti tukea Sylvia-hankekokonaisuuden päättymisen jälkeen.

6.1 Taloudellista tukea koskevat ehdotukset AMIF-loppukaudelle ja sen jälkeen

Kyselyyn vastanneista kunnista kolme neljäsosaa (74 %) koki taloudellisen lisätukirahoituksen tarpeelliseksi myös jatkossa, jotta kunta voi vastaanottaa pakolaisia. Ainoastaan 4 % ilmoitti lisätukirahoituksen olevan tarpeetonta ja loput 22 % oli epävarmoja sen tarpeellisuudesta.

Tulevan rahastokauden valmistelu koettiin melko vaikeaksi teemaksi ja sitä koskevat ehdotukset liittyivät lähinnä siihen, että toimintaympäristön muuttuessa joustoa pitäisi olla enemmän.

Kuten aiemmin on käynyt ilmi, haastateltavat olivat hyvin yhtä mieltä siitä, että tämänhetkisessä myönteisessä kuntapaikkatilanteessa bonusrahoilla ei ole samaa merkitystä kuin aiemmin ja niihin varatut resurssit olisi toivottavaa siirtää lisäosaan tai erilaisiin kehittämishankkeisiin. Jotkut haastateltavat pohtivat, olisiko mahdollista siirtää bonusrahoihin varattuja resursseja lisäosien korottamiseen.

Hanketeknisesti tämän toteuttaminen olisi kuitenkin haastavaa. Yksi vaihtoehto olisi myös jatkaa hankekautta ja järjestää hankkeesta vielä yksi lisätukien rahoitushaku. Tällöin bonusrahaan resursoituja rahoja voisi siirtää lisäosiin säilyttäen tukitaso nykyisellään.

Mikäli bonusraha säilyy myös jatkossa, jotkut haastateltavat ehdottivat bonusrahaan uutta porrasta 20 000 ja 100 000 euron välille. Osa arviointiin osallistuneista ehdotti, että tulevaisuudessa suunnattaisiin resursseja bonusrahan sijaan varsinaisen kotouttamistyön kehittämiseen. Muutama ehdotti, että pakolaisten palvelujen kehittämisen tulisi liittyä kaikkien maahanmuuttajien palveluiden kehittämiseen. Toisaalta huomautettiin myös, että pakolaisille suunnattujen palveluiden kehittämisen tukee välillisesti myös muiden maahanmuuttajien palveluita kunnissa.

Arviointityöpajaan osallistuvat ottivat esiin lisätukien hakemisen vaikeaselkoisuuden. Työpajassa pohdittiinkin keinoja madaltaa hakemuksiin liittyvää byrokratiaa. Osallistujat pitivät hyvänä ajatuksena esimerkiksi kuntiin sijoitettavia aluetyöntekijöitä tai koordinaattoreita, jotka tukisivat kuntien työntekijöitä vastaanottotyössä. Tällaisilla valtakunnallisilla toimenpiteillä voitaisiin lisätä kuntien osaamista vastaanotossa. Joka tapauksessa jonkinlaista Sylvia-tukien ”kevennettyä” mallia toivottiin myös hankekauden jälkeiselle ajalle.

Yksittäisenä ehdotuksena arviointiaineistossa esitettiin myös se, että lisätuet olisivatkin ELY-keskusten vuosittaisessa budjetissa ja keskukset jakaisivat tuet kunnille. Seuraavassa kyselystä poimitussa sitaatissa tuodaan esiin lisätuen hakemiseen liittyviä teknisiä ongelmia.

Sylvia-hankkeen lisätukea laskennalliseen korvaukseen on ollut hyvin haasteellista hakea, koska on ollut vaikea määritellä, mikä kunta on ollut ensimmäinen asuinkunta. Kunnassamme pakolaistaustaiset vastaanottaa käytännössä hyvinvointikuntayhtymä ja kunnalla ei ole käytössä tietoja, mistä henkilö on muuttanut kuntaan. Osoitteesta ei voi päätellä, onko kyseessä vak vai yksityismajoitus. Hakemuksessa olisi ollut helpompi ilmoittaa UMAN hakemusnumero kuin syntymäaika. Ohjelmaan ei voi suoraan kopioida hetua, vaan synt.aika pitää muuttaa. Ohjelma poistaa ensimmäisen 0 syntymäajasta. UMAsta saadut tiedot ovat puutteellisia, joten tulee haettua korvauksia henkilöistä, jotka eivät ole tuen piirissä.

Aineisto osoittaa, että laadukkaan vastaanottotyön kehittämiseksi taloudellisille kannustimille on selvästi tarvetta. Tällöin mahdollisuuksiksi jää, että hankkeistusta jatketaan tai kuntien tukemista vahvistetaan varsinaisessa budjettirahoituksessa. Kummallakin näkökannalla oli kannattajansa. Muutama haastateltavista oli sitä mieltä, että lisätukien erillisellä hakemisella on symbolinen merkitys päättäjille.

Lisätuet ovat valtiovallan siunaus tälle asialle, että tämä on tärkeää, tähän on valtiolta ihan tarkoituksella varannut erityistä rahaa, koska tämä on erityinen ryhmä, joka kotoutuakseen tarvitsee palveluita.

6.2 Pakolais- ja kotouttamistyön kehittämistä koskevat muut tukitarpeet

Kyselyssä tiedusteltiin, millaiselle tuelle olisi jatkossa erityisesti tarvetta, jotta kunta voi vastaanottaa pakolaisia. Haastatteluissa sekä arviointityöpajassa sivuttiin myös tätä teemaa. Useammassakin vastauksessa painotettiin mielenterveys- ja traumaosaamisen lisäämisen tarvetta peruspalveluissa.

Psykiatrasta erikoissairaanhoidoa tarvitsevat maahanmuuttajat jäävät tällä hetkellä käytännössä täysin ilman tarvitsemaansa ammattiapua. Tähän ei mikään videomateriaali auta, vaan tarvitaan oikea palkattu ammattilainen joka ottaisi nämä asiakkaat vastaan. Nuorisopsykiatrian poliklinikka ei ole käytännössä ottanut vastaan nuoria maahanmuuttajia, vaikka olisi todella vakavaa itsetuhoista käyttäytymistä, viiltelyä yms.

Isompi ongelma on se, että tieto jää kotouttamista tekeville. Miten sitä todella saataisiin esimerkiksi mielenterveystyöhön. Se on nyt viisastenkivi.

Koulutus mainittiin monessa vastauksessa vastaanoton edellytyksenä. Erityisesti tähän pitäisi panostaa niissä kunnissa, joissa kokemus vastaanotosta on vielä uutta. Osa otti esiin sen, että nyt kun kuntapaikkoja on paljon, niin ei ole niinkään tärkeää yrittää saada paikkoja lisää, vaan nyt olisi hyvä hetki kehittää osaamista ja valmiutta onnistuneeseen kotouttamiseen.

Nyt valmistuvat sairaanhoitajat ja sosionomit eivät ole edes opetelleet tulkin kanssa toimimaan. Oma lukunsa on vielä täydennyskoulutus, mutta peruskoulutukseen erityisesti tulisi nyt panostaa.

Myös se, mitä sotessakin mietittiin eli mikä on kuntien rooli, jos sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetään keskitetysti, kuten ne nyt jo usein järjestetäänkin kuntayhtymissä.

Eräs vastaaja kiinnitti huomiota siihen, että viime vuosien palaute kotouttamistyöstä on ollut melko ankaraa kuunneltavaa. Julkisuudessa puhutaan siitä, miten kotouttamistyö on epäonnistunut. Tähän tulokseen on tultu muun muassa työelämän ulkopuolelle jääneiden maahanmuuttajien suuren määrän perusteella. Vaikka kunnassa tehtäisiin kuinka perusteellista ja hyvää kotouttamistyötä, se ei aina näy tilastoissa, koska työelämä tai koulutusväylät eivät ime. Rakenteellisen syrjinnän poistamiseen tulisi saada lisää resursseja. Tarvitaan koulutusta, kehittämistyötä ja maahanmuuttajien mielipiteet ja ideat tulisi myös hyödyntää, haastateltava ehdotti.

Kyselyyn vastanneet kuntaedustajat painottivat myös maahanmuuttajataustaisten kokemusohjaajien ja omakielisten avustajien palkkaamista sekä suomen ja ruotsin kielen koulutuksen lisäämistä maahanmuuttajille. Lisäksi mainittiin, että jos kunta vastaanottaisi lisää pakolaisia, terveydenhuolto ja peruskoulu tarvitsisivat lisäresursseja.

Behov finns av extra lärarresurs för hemspråkundervisning för analfabet för att underlätta inlärning av nytt språk (svenska).

Valtakunnallisesti yhdenvertaista alkuavustusta kaikille, laajemmin omankielistä materiaalia esim terveyspalveluihin, moniammatillista viranomaistahon omatyöntekijäverkostoa alkuvaiheen kotouttamistyöhön, yhteisiä monikulttuurisia tapaamisia asiakkaille.

Vaikka ilman oleskelulupaa olevat henkilöt eivät kuulukaan Sylvia-tukien piiriin, tämä asia on ajankohtainen monessa kunnassa ja siksi myös tässä kyselyssä siitä halettiin muistuttaa.

Emme tarvitse lisää tukea pakolaisten kanssa tehtävään työhön vaan paperittomien kanssa tehtävään työhön... Kuntaan on alkanut virrata

nopeutuvaan tahtiin paperittomia, ja heillekin pitää turvata välttämättömät ja kiireelliset palvelut. Pakolaisten vastaanottoedellytykset ovat vaarassa, jos paperittomia koskevaa lainsäädäntöä ei saada aikaiseksi ja heitä koskevaa valtionkorvausprosessia saada läpinäkyväksi edes heidän kanssaan työskenteleville viranomaisille. Pikaisesti. Paperittomien muodostuminen uudeksi yhteiskuntaluokattomaksi joukoksi on todella hälyttävä trendi.

Muutamissa haastatteluissa toivottiin TEM:n työntekijöiden jalkautumista kuntiin. Tämän arvioitiin tuovan asialle näkyvyyttä ja antavan kunnille signaalin siitä, että tärkeää työtä tehdään yhdessä. Haastateltavat sanoivat, että vierailukäynneillä olisi symbolisesti suuri merkitys, joka vahvistaisi positiivista asenneilmapiiriä kunnan päättäjien keskuudessa. Se myös vakuuttaisi kuntia siitä, etteivät kunnat koe tekevänsä vastaanottotyötä yksin, vaan tukea on tarjolla.

Kuntapaikkoja ei enää tarvita, sen sijaan tietoisuuden vahvistusta tarvitaan ja alueellista työtä. Tulisi tehdä suunnitelmat, miten alueilla käydään. On henkinen juttu, että TEM:n ihmiset tulevat käymään kunnassa, se auttaa ja on iso merkitys kunnalle. Hiljaista vaikuttamista voisi nyt tehdä. Jos käydään kouluttamassa, niin samalla kuntavierailua ja TEM:n ihminen paikalle, se olisi toivottavaa.

Jos kunta kokee, etteivät ole yksin, että saavat tukea, tietoa ja ohjeistusta sekä kustannukset korvataan. [haastateltava puhuu siitä, mikä lisää kuntien halukkuutta vastaanottoon]

Yleisinä kommentteina esitettiin, että kotoutumista edistää omakielinen yhteiskuntaan orientoituminen ja mahdollisimman nopea pääsy työelämään siirtymistä tukevaan kielikoulutukseen. Tärkeää on kertoa myös eri kuntien vetovoimatekijöistä, jotta vältettäisiin joskus epärealististenkin toiveiden perässä muuttoa pääkaupunkiseudulle.

Arviointityöpajassa keskustelua herätti se, pitäisikö kotouttamistyölle luoda vähimmäiskriteerit, jotta työ olisi yhtä laadukasta eri kunnissa ja eri puolella maata. Tämä edesauttaisi työn tasalaatuisuutta ja synnyttäisi yhteistä ymmärrystä siitä, missä muodossa ja missä määrin kotoutumisen palveluja tarjotaan pakolaisille. Pelisääntöjä tarvittaisiin myös siihen, kuinka monta kotouttamisen piirissä olevaa henkilöä voi olla yhden työntekijän vastuulla.

7 Yleisarvio hankkeesta

Sekä kyselyn vastaajia että haastatteluihin osallistuneita pyydettiin antamaan yleisarviona kouluarvosana Sylvia-hankekokonaisuudelle. Arviot vaihtelivat 7–10 välillä. Keskiarvoksi saatiin vahva 8. Hankkeen tavoitteita ja toteutusta ja hankehenkilöstön työtä pidettiin erittäin hyvinä, mutta lisätukien kriteerien vaikeaselkoisuus ja tietty joustamattomuus laskivat arvosanaa. Lisäksi osa haastateltavista kantoi huolta siitä, että oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden osalta kuntapaikkajärjestelmä toimii eri puolilla maata eri tavoin, joka johtaa asiakkaiden kannalta eriarvoiseen asemaan.

Kyselyssä oli mahdollisuus sanallisesti perustella annettua arvosanaa. Myös haastateltavat perustelivat antamia arvosanojaan.

Periaatteesta en anna täysiä pisteitä, koska tyytyväisyys tappaa kehityksen, mutta Sylvia-hankeen kanssa on ollut hyvä tehdä töitä ja koen sen olevan tarpeellinen jatkossakin.

Mun mielestä Sylvia-hanke on erittäin hyvä ja tarpeellinen. Kunnille maksettavat laskennalliset korvaukset ovat jääneet jälkeen kustannustasosta, eivätkä ne ole riittäviä pitkään aikaan kuntien mielestä ja niihin on kohdistettu vuosia sitten pieniä korotuksia. Sylvia-tuki alkoi Syyrian sodan pakolaiskriisin myötä ja tämä oli yksi keino siihen, että kuntia voitiin motivoida vastaanottoon. Oli tilanne, että kunnissa pohdittiin, onko varaa ottaa, ja tämä pienikin rahallinen tuki aktivoi uusia kuntia vastaanottoon. Hirmuisen hyvä.

Kouluarvosanalla kokonaisuutena 8. Yhteydenpidosta, ihmisistä ja koulutuksista 10. Tuo kahdeksan tulee siitä monimutkaisuudesta ja säättämisestä...

Taulukkoon 8 on koottu arvioinnin näkökulmasta havaittuja Sylvia-hankkeen plus- ja miinuksia. Hankkeen saavutukset on jaoteltu suoriksi hankkeen tuloksiksi ja pidemmän ajan vaikutuksiksi. Haasteet on jaoteltu toisaalta miinuksiksi ja toisaalta hankkeesta riippumattomiksi väliintuleviksi tekijöiksi. Miinukset eivät suoranaisesti aina kohdistu itse hankkeen toteutukseen, sillä AMIF-rahoitteisella hankkeella on omat reunaehdonsa rahoittajan puolesta. Hankkeesta riippumattomat eli toimintaympäristöön liittyvät haasteet ovat seikkoja, joihin ideaalimaailmassa onnistunut hanke pystyy ennakoimaan ja joustavalla tavalla vastaamaan. Sylvia-hankekokonaisuudessa on ollut omat rajoitteensa vastata toimintaympäristön haasteisiin, vaikka se olisi havainnutkin niitä ajoissa. Jatkossa vastaavan kaltaisissa hankkeissa tulisi pyrkiä tekemään mahdolliseksi myös reagoiminen äkillisesti eteen tuleviin toimintaympäristön haasteisiin.

Aineiston mukaan hankekokonaisuuden suurin haaste on ollut tukien kriteerien ja vakioyksikkökustannusten joustamattomuus. Koska vakioyksikkökustannukset koskevat hakukohtaisesti linjalta 6.1 haettuja hankkeita, ovat hankehakua varten määritellyt vakioyksikkökustannukset koskeneet kunkin Sylvia-hankkeen koko toimikautta. Ongelmia on tuottanut se, että kansainvälistä suojelua saavien määrää on vaikea arvioida etukäteen. Kun Sylvia-toiminta käynnistettiin 300 hengen lisäkiintiön myötä vastaamaan kasvaneeseen kuntapaikkatarpeeseen, ei toiminnan ennakoitu jatkuvan koko ohjelmakauden ajan. Toisaalta hankkeiden jatkuvuuteen on vaikuttanut vuonna 2015 yllättänyt turvapaikanhakijatilanne ja sen myötä jatkunut ja äkillisesti moninkertaistunut kuntapaikkatarve. Myös sisäasioiden rahastosta annettuun asetukseen on kirjattu maininta vakioyksikkökustannusten tason tarkistamisesta vuosittain. Se viittaa siihen, että alun perin on pyritty lyhytyskylisempään hankkeistukseen, mikä on näkynyt myös ensimmäisten Sylvia-hankkeiden lyhyinä toimikausina.

Vastaanottopäätösten jatkuvuuden kannalta kuntien olisi tarpeellista tietää ajoissa, onko esimerkiksi lisäosaa mahdollista saada myös seuraavana vuonna. Varmuus hanketoiminnan ja sen myötä lisätukien jatkuvuudesta ja tasoista on kuitenkin tullut usein viiveellä kuntien vuotuista päätöksentekoa ja myös ELY-keskusten kuntapaikkaneuvotteluja ajatellen. Muutamit kuntahaastateltavat pahoittelivat sitä, että kuntapaikkapäätökset oli jo tehty ennen kuin tiedettiin Sylvia-hankkeesta. Aineisto osoittaaakin selkeästi, että mahdollisella tulevalla rahoituskaudella joustavuutta pitäisi pystyä lisäämään; tämä edesauttaisi myös proaktiivista viestintää ja vaikuttamistyötä kuntien suuntaan.

Taulukko 8. Sylvia-hankekokonaisuuden onnistumiset ja haasteet

ONNISTUMISET	HAASTEET
<p>Hankekokonaisuuden välittömät saavutukset</p> <ul style="list-style-type: none"> vastattu onnistuneesti kuntapaikkojen äkilliseen ja suureen tarpeeseen: bonusraha on kannustanut kuntia vastaanoton käynnistämiseen ja lisäosa tukenut vastaanoton kehittymistä lisätuet ovat edistäneet ELY-keskusten kuntapaikkaneuvotteluja merkittävästi hätätapausten vastaanottoverkosto on laajentunut ja kuntiin sijoittuminen nopeutunut huomattavasti paikattu laskennallisten korvausten matalaa tasoa helpotettu kiintiöpakolaisten kuntiin sijoittamisen prosessin järjestelmällistä toteuttamista lisätty osaamista, tietoisuutta ja verkostoitumista hyvä yhteistyö viranomaisten ja kolmannen sektorin kesken sitoutunut ja osaava hankehenkilöstö hyvin toimiva ja moninäkökulmainen ohjausryhmä 	<p>Sylvia-hankkeiden miinukset</p> <ul style="list-style-type: none"> joustamattomuus kriteereissä toimintaympäristön muuttuessa väliinputoajakunnat – vastaanotettavien henkilöiden määrät olisivat riittäneet bonusrahaan kunnat eivät saa kaikista pakolaisiin rinnastettavista ryhmistä (perheenyhdistämiset, yksilöllinen inhimillinen syy, turvakiellossa olevat suojelua tarvitsevat henkilöt) laskennallisen korvauksen lisäosaa lisätukirahoituksen hakemisen vaikeaselkoisuus
<p>Hankekokonaisuuden vaikutukset laajemmin</p> <ul style="list-style-type: none"> saatu kokonaiskuva pakolaisten kuntiinsijoittamisesta kiinnitetty huomio perustyyöhön ja sen kehittämiseen tuettu muuttotappiokuntia pakolaisten vastaanoton käynnistämisessä ja kehittämisessä isojen kuntien paine vähentynyt, kun vastaanotto jakautunut tasaisemmin lisätty kuntien valmiuksia ottaa vastaan hätätapauksina tulevia pakolaisia 	<p>Toimintaympäristöön liittyvät haasteet</p> <ul style="list-style-type: none"> toimintaympäristön nopeat muutokset: ensin kuntapaikoista oli suuri pula ja tällä hetkellä kuntapaikkoja kiintiöpakolaisille enemmän kuin tulijoita valtakunnallinen kuntiin ohjaamisen strategia perustuu sopimusperustaiseen kuntiin muuttoon, mutta merkittävä osa turvapaikan saaneista muuttaa itsenäisesti tai vastaanottokeskuksen avustamana kuntiin pienien paikkakuntien rajoitukset palveluiden järjestämisessä pääkaupunkiseudun vetovoima kotoutumistyön poikkihallinnollinen luonne – miten jyvittää korvaukset eri hallintokuntien kesken humanitaarista maahanmuuttoa koskevien asenteiden polarisaatio

Maksatuksia hoitava KEHA-keskus oli kokonaisuudessaan hyvin tyytyväinen yhteistyöhön hankkeen kanssa. Koulutusten myötä kuntien hakemusten taso on KEHA-keskuksen mukaan parantunut. KEHA-keskuksen mukaan turvapaikanhakijana tulleiden osalta erityisesti ensimmäisen kotikunnan todentaminen on ollut ongelmallista: Umarek-järjestelmästä saaduista osoitteista ei aina ilmene, onko osoite vastaanottokeskuksen vai ensimmäisen asuinkunnan osoite. Samoin yksityismajoituksessa olevien kohdalla osoitteet voivat vaihtua. Ensimmäisen varsinaisen asuinkunnan selvittäminen on saattanut vaatia useita selvittelyjä sekä kunnassa että

hakemukset tarkastavassa KEHA-keskuksessa. KEHA:n edustajat painottivat mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tapahtuvaa viestintää sekä yhteistä suunnittelua, kouluttamista ja ohjeistusta.

Viestintä on yksi jokaisen hankkeen perustehtävistä. Vuoden 2017 kyselyn perusteella valtaosa (91 %) koki saaneensa tietoa hankkeen maksamista lisätuista. Tässä arvioinnissa tehdyn kyselyn mukaan 70 % koki, että tiedotus on onnistunut hyvin ja 27 % sitä mieltä, että se on onnistunut keskinkertaisesti. Eräs haastateltava ehdotti, että kaikki valtion korvaukset olisi esitetty yhdessä mallissa ja Sylvia siellä mukana ”yhtenä palasena”. Yksi haastateltava puolestaan halusi kiittää hanketta siitä, että kaikki materiaalit tulivat kummallakin kotimaisella kielellä.

Hankehallinnosta ja ohjausryhmän kokouksista saatiin pelkästään positiivista palautetta. Hankehenkilöstö sai erityisesti kiitosta siitä, että he ovat seuranneet valtakunnallisesti tilannetta ja informoineet ELY-keskuksia. Myös kunnat antoivat positiivista palautetta hankkeelle siitä, että se on ”pitänyt huolta” ja varmistanut kunnilta, mikäli hakemuksia ei ole määräasiassa tullut.

Hienoa, että kun rahahakuja, jos joku meidän kunta oli jättänyt hakematta tai sitä hakemusta ei ollut tullut, että he huomasivat.

Seuraavat kaksi sitaattia valaisevat vielä hankkeen ansioita.

Kattava ja monipuolinen hanke, paljon saatu tietoa ja käytäntöjä työhön. Hyviä mahdollisuuksia verkostoitua muiden yhteistyökumppanien kanssa.

Kun aina projekteissa pitää olla vaikka mitä kunnianhimoisia tavoitteita ja aina täytyy saavuttaa jotain uusia tulokulmia, niin tämä on tosi selkeä kuntien rahoitusinstrumentti... perustyön tukeminenhan on jo tosi tärkeä ja iso asia.

8 Johtopäätökset ja kehittämissuositukset

Sylvia-hankekokonaisuuden tavoitteena on kuntapaikkojen saatavuuden varmistaminen ja kuntasijoituksen tehostaminen sekä pakolaistyöhön liittyvän osaamisen ja verkostoitumisen tukeminen. Keinoina on käytetty kunnille myönnettyjä taloudellisia kannustimia, koulutustapahtumien järjestämistä ja vastaanotto- ja kotoutumistyötä tukevan materiaalin tuottamista. Tässä arvioinnissa selvitettiin, miten näissä tavoitteissa on onnistuttu ja mikä hankkeen eri toimenpiteiden vaikuttavuus on ollut. Seuraavassa käydään läpi keskeiset johtopäätökset:

- **Sylvia-hankekokonaisuus on selkeästi onnistunut tavoitteessaan lisätä kuntapaikkojen saatavuutta ja tehostaa kuntiin sijoitusta**

Hanke on edesauttanut kiintiöpakolaisten ja hätätapauksena vastaanotettavien järjestelmällisempää kuntiin sijoitusta. Sylvia-hankekokonaisuuden avulla vastaanotettavien kuntien määrä on yli kaksinkertaistanut ja se on tuonut mukaan aiempaa enemmän myös pieniä kuntia. Kuntapaikkojen lisääntynyt saatavuus on myös edesauttanut kiintiöpakolaisten valinta- ja vastaanottoprosessin järjestelmällistä suunnittelua. Prosessiketju, johon kuuluu pakolaiskiintiön kohdentamispäätös, valintamatkat, päätökset, esitykset kunnille ja matkajärjestelyt, sujuu tehokkaammin, kun tiedetään, että kuntapaikkoja on riittävästi.

Sylvia-hankekokonaisuus on lähtökohtaisesti tukenut sopimusperusteista kuntiin muuttoa. Kuntien kannalta oli kuitenkin erittäin merkittävää se, että alkuperäistä kohdennusta kiintiöpakolaisten vastaanoton sujuvoittamisesta laajennettiin vuoden 2015 tilanteen seurauksena koskemaan myös turvapaikkamenettelyssä kansainvälistä suojelua saaneiden vastaanottoa.

- **Taloudellinen lisätukirahoitus on ollut tarpeellista: bonusrahalla on tuettu pakolaisten vastaanoton käynnistämistä ja lisäosalla vastaanoton jatkuvuutta ja kehittämistä**

Bonusrahaa saaneista kunnista noin puolet arvioi lisätuen vaikuttaneen kunnan päätökseen käynnistää vastaanotto tai lisätä kuntapaikkamäärää. Lisäosan saaneista kunnista näin arvioi 40 %. Sen sijaan vajaa 60 % lisäosaa saaneista kunnista oli sitä mieltä, että lisäosa on vaikuttanut vastaanoton kehittämiseen ja jatkuvuuden tukemiseen, kun bonusrahan saaneista näin arvioi hieman vajaa 50 %.

Hankkeen vaikuttavuutta kuvaa se, että kyselyyn vastanneista kunnista kolme neljäsosaa (74 %) koki taloudellisen lisätukirahoituksen tarpeelliseksi myös jatkossa, jotta kunta voi vastaanottaa pakolaisia.

- **Sylvia-hankkeet ovat tuoneet pienet kunnat mukaan vastaanottoon ja siten helpottaneet isojen kuntien painetta**

Sylvia-lisätuet on nähty merkityksellisiksi erityisesti pienissä, alle 5000 asukkaan kunnissa ja hankekokonaisuus on ollut myötävaikuttamassa siihen, että pakolaisten vastaanotto on lisääntynyt pienissä kunnissa. Suomessa on 1980-luvulta lähtien käyty keskustelua siitä, minkäkokoinen kunta olisi paras kotouttaja. Tähän ei varmasti löydy yksiselitteistä vastausta; onnistuneita esimerkkejä löytyy kaiken kokoisista kunnista. Keskeistä on se, että vastaanottoverkostossa on mukana erikokoisia kuntia, joihin vaihtelevista lähtöolosuhteista vastaanotettavat henkilöt voidaan ohjata.

Arviointiaineistossa pohdittiin paljon myös eroja pienten ja suurten kuntien välillä. Useiden haastateltavien mukaan pienissä kunnissa voi olla jopa paremmat edellytykset kotouttamiselle kuin isoissa kunnissa. Kotouttamispalveluihin ei yleensä ole jonoja, ja tulijat ovat voineet saada hyvinkin henkilökohtaista opastusta. Toisaalta pienistä kunnista ei aina löydy koulutus- ja työllistymismahdollisuuksia.

- **Hätätapausten vastaanottoon on luotu toimiva varautuneiden kuntien verkosto**

Sylvia-hankkeen ansiosta Suomessa on 22 hätätapauksia vastaanottavan kunnan verkosto, jonka avulla hätätapausten kuntiin sijoittaminen on nopeutunut. Kunnat ovat saaneet tietoa ja rohkaistuneet tämän ryhmän vastaanottoon. Tuen

vaikutukset ovat olleet merkittävämpiä sellaisissa kunnissa, jotka ovat jo ennestään vastaanottaneet pakolaisia.

- **Koulutustilaisuudet ovat tarjonneet tietoa ja mahdollisuuden kokemusten vaihtoon ja verkostoitumiseen**

Sylvia-hankekokonaisuuden tuki verkostoitumiseen on nähty erittäin arvokkaana, ja koulutustilaisuudet saivat hyvää palautetta. Etäosallistumismahdollisuuksien tarjoamista pidettiin hyvänä, joskin verkostoitumisen sanottiin olevan vaikeaa etäyhteyden päästä. Kunnissa on paljon koulutustarpeita; eniten toivottiin tietoa traumatisoituneiden pakolaisten kuntoutuksesta. Vertaisoppimisen tilaisuudet nähtiin erityisen hyvinä ja niitä toivottiin myös jatkossa.

- **Sylvia-lisätukia on käytetty erityisesti henkilöstön palkkakuluihin**

Niistä kunnista, jotka olivat seuranneet Sylvia-lisätukien kohdentamista, suurin osa oli käyttänyt tukia henkilöstön palkkauskuluihin. Lisätukia oli hyödynnetty myös henkilöstön koulutukseen ja moniin erilaisiin kotouttamista tukeviin toimintoihin kuntoutuksen, opetuksen, kulttuurin ja liikunnan alalla. Lisätuet mahdollistivat myös yhteistyön kolmannen sektorin kanssa sekä erilaiset kuntoutumista tukevat ostopalvelut haavoittuvassa asemassa oleville pakolaisille.

Valtaosa arviointiin osallistuneista oli sitä mieltä, että päätösvalta lisätukien kohdentumisesta pitäisi olla kunnilla itsellään. Kunnissa on erilaisia tarpeita liittyen pakolaisten vastaanottotyöhön ja siksi rahoitusta ei kannata kohdentaa liian yksilöidysti tiettyihin kohteisiin, vaan kuntien tulee voida itse määritellä rahan käyttö tarpeen mukaan. Vastakkaisten näkemysten mukaan kohdennuksella voidaan ohjata kuntia käyttämään lisätukia mahdollisimman vaikuttavasti. Vaikka lisätukien käyttötarpeet on hyvä valtaosan mielestä jättää jokaisen kunnan omaan harkintaan, niin osa kuitenkin korosti, että jonkinlainen kevyt raportointivelvoite lisätukien käytölle tulisi olla.

Kehittämissuosituksset

Sylvia-hankekokonaisuuden toteuttamiseen liittyy onnistumisten ohessa myös joitakin haasteita. Näitä ovat erityisesti vakioyksikkökustannusten joustamattomuus toimintaympäristön muuttuessa, lisätukien kriteerien jäykkyys sekä se, että tietyt pakolaisryhmät jäävät lisätuen henkilöpiirin ulkopuolelle. Lisäksi perättäin toteutetut lyhyet hankkeet ovat hankehallinnon kannalta työläitä ja aiheuttavat epätietoisuutta kunnissa siitä, kuinka pitkäaikainen tukijärjestelmä on kyseessä.

Seuraavaan on koottu yhteenvedonomaaisesti suosituksia ja kehittämis ehdotuksia arvioinnin tulosten perusteella:

Yleisteesi

- **Pakolaisten vastaanoton perusrahoitukseen tarvitaan korotusta, mutta sen ohella on tarpeen ylimääräinen kannustinraha, mikäli pakolaistilanne muuttuu äkillisesti.**

Sylvia-hankekokonaisuuden kokemusten ja tämän arvioinnin perusteella pakolaisten vastaanottotyö vaatii lisärahoitusta ja tukea osaamisen kehittämiseen ja verkostoitumiseen. Lisätukien sisällyttämistä perusrahoitukseen puoltaa sen yksinkertaisuus ja tasapuolisuus. Lisäksi tulisi olla mahdollisuus nopeasti käyttöön otettavaan, erikseen haettavaan kannustinrahaan, mikäli vastaanotettavien pakolaisten määrä äkillisesti nousee. Nyt toteutettu Sylvia-hankekokonaisuus on mallintanut onnistuneen tavan saada nopeasti lisää kuntia vastaanottotyöhön ja tätä kokemusta on hyvä käyttää apuna, mikäli jatkossa tulee tarve lisätä kuntapaikkoja, ottaen huomioon seuraavat näkökohdat:

Taloudelliset lisätuet

- **Pidempi hankekausi**

Kun lähtökohtana on luoda jatkuvuutta pakolaisten vastaanottotyöhön, vuoden hankekausi on melko lyhyt kaikkien osapuolten kannalta. Kunnat voivat epäroidä pidempiaikaisten sopimusten tekoa, jos lisätuki on luvassa vain yhdeksi vuodeksi. Nyt bonusrahan on saanut kerran, ja laskennallisen korvauksen lisäosaa on ollut mahdollista antaa vain yhteen kuntaan ja yhden kerran yhtä henkilöä kohden. Lyhyissä hankkeissa henkilöstö työskentelee määräaikailla työsopimuksilla, mikä voi lisätä vaihtuvuutta ja kallisarvoista osaamista katoaa.

- **Lisää joustavuutta vakioyksikkökustannuksiin ja tuen käytön kriteereihin**

Pakolaisten vastaanottotyö on työala, joka on riippuvainen kansainvälisestä poliittisesta tilanteesta ja kansainvälistä suojelua tarvitsevien määrät voivat nousta nopeasti. Tästä syystä pitäisi olla mahdollista äkillisessä tilanteessa muuttaa vakioyksikkökustannuksia tai tuen kriteereitä ilman uutta hankehakua.

- **Mahdollisimman proaktiivinen ja selkeä tiedotus**

Mahdollisimman aikaisessa vaiheessa toteutettu tiedotus tukijärjestelmästä helpottaa ELY-keskusten työtä ja päätöksentekoprosessia kunnissa.

- **Tukijärjestelmän kehittäminen tulee sovittaa yhteen mahdollisen uuden aluehallintomallin kanssa**

Jos lisätukirahoitus jatkuu nykyisenkaltaisena, niin on tärkeä määrittää tukimuotojen hallinnointi ja kohdentuminen siinä tilanteessa, kun palvelut järjestetään kuntayhtymissä tai maakunnassa.

Osaamisen kehittäminen ja kotoutumistyön tukeminen

- **Verkostoitumista ja koulutusta tulee jatkaa kiinnittäen huomio alueellisiin tarpeisiin ja eriyttäen koulutuksia osallistujien tarpeiden mukaan**

Erityisesti kuntien keskinäinen vertaistuen mahdollistaminen nousi Sylvia-hankekoisuudessa merkittäväksi toimenpiteeksi. Mahdollisuus tähän tulisi pyrkiä säilyttämään jatkossakin.

- **Humanitaarisen työn tukeminen**

Humanitaarinen maahanmuutto on viime vuosina ollut yhteiskunnallisen väittelyn keskiössä ja tämä heijastuu sekä pakolaisiin että heidän kanssaan työtä tekeviin. Siksi valtion johdon olisi tärkeää eri keinoin välittää signaalia siitä, että pakolaisten vastaanotto on yksi suomalaisen yhteiskunnan tehtävä, jota kuntien ei tarvitse tehdä yksin. Jatkossa myös tähän työhön olisi hyvä suunnata resursseja.

- **Lisätukia tulee suunnata vahvistamaan kuntien poikkihallinnollista työotetta**

Kotouttamistyö ei koskaan kohdistu vain yhteen sektoriin kunnassa. Tämä on koettu myös lisätukien suuntaamisen kannalta ongelmaksi, sillä kotouttamisen kulut samoin jakautuvat usealle kunnan sektorille. Monialainen työ kunnassa ja ei-sektorikeskeinen vastuunjako edesauttavat myös onnistuneen kotoutumisen tavoitetta. Lisäksi yhteistyö kolmannen sektorin kanssa on tärkeää kotouttamisen onnistumiseksi.

Arviointiraportin lopuksi esitetään erään kyselyyn vastanneen kiitokset:

Kiitos kovasti kaikesta hyvästä työstä, jota Sylvia-hankkeessa on tehty ja tehdään edelleen. Usein tällaista tulee pidettyä itsestään selvyytenä, jonka tarpeellisuuden huomaa vasta silloin, jos se poistuu. Toivon, että Sylvia-hanketta jatketaan ja ylläpidetään edelleen vahvasti.

Liite 1: Sylvia-hankkeiden taloudellisia lisätukia saaneet kunnat rahoituskierroksilla vuosina 2016, 2017 ja 2018

Kunnat ELY-keskuksittain	BONUSRAHA ²⁶			LISÄOSA			HÄTÄTAPAUSTUKI		
Uusimaa	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Espoo				X	X	X	X	X	
Helsinki		X		X	X	X	X		
Hanko					X	X			
Hyvinkää		X			X	X			
Inkoo		X							
Järvenpää		X		X	X	X			
Karkkila		X				X			
Kauniainen				X	X	X			
Kerava	X					X			
Kirkkonummi		X		X	X	X			
Lapinjärvi					X	X			
Lohja		X		X	X	X			
Loviisa	X				X				
Mäntsälä		X				X			
Nurmijärvi		X			X	X			X
Pukkila						X			
Porvoo		X		X	X	X			X
Raasepori				X	X	X	X		
Sipoo		X			X	X			
Siuntio					X	X			
Tuusula		X			X	X	X	X	X
Vantaa		X		X	X	X			X
Vihti	X				X	X			
Häme	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Forssa					X	X			
Hartola		X			X	X			
Hausjärvi					X	X		X	X
Hollola						X			
Humppila					X	X			
Heinola					X	X			
Hämeenlinna				X	X	X		X	X
Janakkala					X	X			
Jokioinen						X			
Lahti				X	X	X		X	

26 x=20 000 € ja X= 100 000 €

Kunnat ELY-keskuksittain	BONUSRAHA ²⁶			LISÄOSA			HÄTÄTAPAUSTUKI		
Loppi					X	X			
Orimattila	X					X			
Riihimäki									X
Tammela						X			
Ypäjä					X	X			
Kaakkois-Suomi	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Imatra					X	X			
Kotka		X		X	X	X		X	X
Kouvola			X	X	X	X		X	X
Lappeenranta				X	X	X			
Pyhtää		X			X				
Rautjärvi					X	X			
Varsinais-Suomi	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Kaarina					X	X			
Kumlinge						X			
Kemiönsaari	X				X	X			
Laitila					X	X			
Lieto				X	X	X			
Loimaa					X				
Naantali					X				
Paimio					X				
Parainen					X	X			
Raisio				X	X	X			
Rusko						X			
Salo		X		X	X	X			
Sund						X			
Turku				X	X	X			
Satakunta	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Eura		X				X			
Huittinen						X			
Kankaanpää					X	X			
Pori		X		X	X	X			
Rauma		X			X	X			
Pirkanmaa	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Hämeenkyrö			X		X				
Lempäälä				X	X	X			
Mänttä-Vilppula				X	X	X			
Nokia					X				
Pirkkala				X	X	X		X	X

Kunnat ELY-keskuksittain	BONUSRAHA ²⁶			LISÄOSA			HÄTÄTAPAUSTUKI		
Punkalaidun					X	X			
Sastamala				X	X	X			
Tampere		X		X	X	X	X	X	X
Urkala						X			
Valkeakoski		X			X				
Ylöjärvi									
Keski-Suomi	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Joutsa					X				
Jyväskylä		X		X	X	X		X	
Jämsä		X			X	X			
Keuruu		X			X	X			
Kyyjärvi		X							
Laukaa		X			X	X			
Pihtipudas	X								
Saarijärvi		X				X			
Äänekoski		X			X	X			
Pohjois-Savo	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Iisalmi		X		X	X	X			
Kuopio		X		X	X	X			
Leppävirta					X	X			
Rautalampi	X				X	X			
Sonkajärvi						X			
Suonenjoki					X				
Varkaus		X			X				
Etelä-Savo	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Hirvensalmi				X	X	X			
Heinävesi		X				X			
Juva				X		X			
Mikkeli		X		X	X	X			X
Pertunmaa				X	X	X			
Pieksämäki		X			X				
Savonlinna		X			X	X			
Pohjois-Karjala	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Ilomantsi						X			
Joensuu		X		X	X	X			
Kontiolahti				X	X	X			
Kitee	X					X			
Lieksa				X	X	X			
Outokumpu		X			X	X			

Kunnat ELY-keskuksittain	BONUSRAHA ²⁶			LISÄOSA			HÄTÄTAPAUSTUKI		
Pohjanmaa	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Kaskinen	x								
Kokkola		x		x	x				
Korsnäs	x					x			
Kristiinankaupunki				x	x	x			
Kruunupyä				x	x	x			
Luoto				x	x	x			
Maalahti	x			x	x	x			
Mustasaari		x		x		x			
Pedersöre				x	x	x			
Pietarsaari				x	x	x			
Uusikaarlepyy				x	x	x			
Vaasa		x		x	x	x			
Veteli	x			x	x	x			
Vöyri				x	x				
Etelä-Pohjanmaa	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Kauhava		x			x	x			
Lappajärvi	x					x			
Seinäjäki		x			x	x			
Pohjois-Pohjanmaa	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Haapajärvi					x	x			
Haapavesi					x				
Kalajoki		x			x	x			
Kempele					x				
Kuusamo	x			x	x	x			
Muhos		x			x	x			
Oulu		x		x	x	x	x	x	
Pudasjärvi				x	x	x			
Raahe				x	x				
Siikajoki					x	x			
Utajärvi	x				x	x			x
Ylivieska		x			x	x			
Kainuu	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Hyrnsalmi		x							
Kajaani				x	x	x			
Paltamo		x							
Suomussalmi	x				x	x			

Kunnat ELY-keskuksittain	BONUSRAHA ²⁶			LISÄOSA			HÄTÄTAPAUSTUKI		
Lappi	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Enontekiö		x				x			
Kemi		x		x	x	x			
Kemijärvi		x			x	x			
Kittilä		x				x			
Kolari		x							
Pelkosenniemi		x				x			
Ranua		x			x				
Rovaniemi				x	x	x			x
Salla		x				x			
Sodankylä		x				x			
Tervola		x			x	x			
Tornio		x		x	x	x			
Ylitornio		x				x			
Ahvenanmaa	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Brändö					x				
Jomala					x				
Saltvik					x				

Kannustimet tuottavat tulosta

Tässä arviointiraportissa tarkastellaan työ- ja elinkeinoministeriön AMIF-rahoitteisen Sylvia-hankekokonaisuuden (2015–2018) vaikuttavuutta. Hankkeiden tavoitteena on ollut lisätä kuntapaikkojen saatavuutta ja tehostaa pakolaisten kuntiin sijoittamista myöntämällä kunnille taloudellisia lisätukia sekä edistää pakolaistyötä tekevien osaamista ja verkostoitumista. Arviointiaineisto koostuu Sylvia-lisätukia saaneille kunnille lähetetystä kyselystä (n=50) ja asiantuntijahaastatteluista (n=39), arviointityöpajasta (osallistujia 20) ja hankedokumenteista.

Arvioinnin tavoitteena on ollut tarkastella hankkeen tulosten lisäksi lisätukien käyttöä kunnissa sekä hankekokonaisuuden toteuttamiseen liittyviä haasteita. Raportissa esitellään suosituksia pakolaisten kuntiin ohjaamista ja kotoutumista tukevien, taloudellisten kannustinten kehittämiseen.

Arvioinnin tulosten mukaan Sylvia-hankkeen lisätuilla on tuettu pakolaisten vastaanoton käynnistämistä, jatkuvuutta ja kehittämistä kunnissa. Hankekokonaisuus on onnistunut tavoitteessaan lisätä kuntapaikkojen saatavuutta ja tehostaa pakolaisten kuntiin sijoittamista. Tulosten perusteella lisätukirahoitus ja osaamisen tukeminen kunnissa on tarpeen jatkossakin.

Verkkojulkaisu

ISSN 1797-3562

ISBN 978-952-327-461-7

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi